ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

№ 4(40)/2021

Издается с января 2016 г.

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Электронный научный журнал «Транспортное право и безопасность» 2021. № 4 (40)	The online scientific journal “Transport law and security” 2021. № 4 (40)
Дата размещения номера — 15 января 2022 г. Журнал издается с января 2016 г. Согласно рекомендациям президиума Высшей аттестационной комиссии распоряжением Минобрнауки России от 31 октября 2019 г. № 409-р издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук** (№ 2254 [https://vak.minobrnauki.gov.ru/uploader/loader?type=19&name=91107547002&f=8875]) по шести научным специальностям: 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности); 12.00.01 — Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.06 — Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право; 12.00.09 — Уголовный процесс; 12.00.12 — Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.14 — Административное право; административный процесс.	The date of the issue is the 15th of January, 2022. The journal has been published since January 2016. According to the recommendation of the Presidium of the Higher Attestation Commission (VAK) by the Order of the Ministry of Education and Science of Russia, issued on 31 October, 2019 № 409-p, the journal “Transport Law and Security” has been included in **the List of the leading peer-reviewed scientific publications where there are published the main scientific results of dissertations for the academic degrees of a doctor and candidate of sciences** in the following six scientific specialties: 08.00.05 — Economy and national economy management (by the branches and fields of activity); 12.00.01 — Theory and history of law and state; History of doctrine of law and state; 12.00.06 — Land law; Natural resource law; Environmental law; Agricultural law; 12.00.09 — Criminal Procedure; 12.00.12 — Criminalistics; Forensic activity; Operational investigations; 12.00.14 — Administrative law; Administrative procedure.
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»	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”

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) согласно договору от 24 июня 2016 г. № 381-06/2016.	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.
Журналу присвоен международный стандартный номер сериального издания (ISSN) 2500-1868. Периодичность: четыре раза в год.	The journal is assigned an international standard serial number (ISSN) 2500-1868. The journal is issued 4 times a year.
Главный редактор — **КОРЯКИН Виктор Михайлович**, доктор юридических наук, профессор (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).	The editor-in-chief is **KORYAKIN Viktor Mikhailovich**, Doctor of Law, professor (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).

Редакционный совет	Editorial Council
Аль Али Насер Абдель Рахим — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Административное право, экологическое право и информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**Al Aly Naser Abdel Rakhim**, Candidate of Law, associate professor of the department “Administrative Law, Ecological Law and Information Law” of the Law Institute of the Russian University of Transport
Бажанов Станислав Васильевич — доктор юридических наук, профессор, академик Петровской академии наук и искусств, полковник юстиции в отставке	**Bazhanov Stanislav Vasilievich,** Doctor of Law, professor, academician of the Peter’s Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg), retired colonel of justice
Белкин Анатолий Рафаилович — доктор юридических наук, профессор Московского технологического университета	**Belkin Anatoly Rafailovich**, Doctor of Law, professor of the Moscow Technological University (MIREA)
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
Васильев Федор Петрович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России	**Vasiliev Fedor Petrovich**, Doctor of Law, professor, main researcher of the research center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
Велиев Исахан Вейсал-оглы — доктор юридических наук, профессор, руководитель аппарата Фонда «Знание» при Президенте Азербайджанской республики (г. Баку, Азербайджан)	**Veliev Isakhan Veysal-Ogly,** Doctor of Law, professor, chief of the Foundation «Knowledge» under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan) (Baku)
Григорьев Виктор Николаевич — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник группы подготовки	**Grigoriev Viktor Nikolaevich,** Doctor of Law, professor, leading researcher of the group for training of the teaching staff of the scientific

научно-педагогических кадров аппарата ученого секретаря, адъюнктуры, докторантуры Федерального казенного учреждения «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний»	secretary's office, graduate military course, Doctorate of the Federal State Institution «Research Institute of the Federal Penitentiary Service»
Гулин Виктор Борисович — заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта	**Gulin Viktor Borisovich,** deputy head of the Federal Service for transport supervision
Гуцуляк Василий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, президент Ассоциации международного морского права, почетный работник Морского флота	**Gutsulyak Vasiliy Nikolaevich**, Doctor of Law, professor, president of the International Maritime Law Association, the honored worker of the Navy
Данилина Елена Ивановна — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Административное право, экологическое право и информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**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
Духно Николай Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, советник ректората Российского университета транспорта	**Dukhno Nikolay Alekseevich**, Doctor of Law, professor, advisor to the administration of the Russian University of Transport
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)
Землин Александр Игоревич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), заслуженный деятель науки Российской Федерации;	**Zemlin Aleksandr Igorevich,** Doctor of Law, professor, head of the department “Transport Law” of the Law Institute of the Russian University of Transport, honored scientist of the Russian Federation
Козин Михаил Николаевич — доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказания (ФКУ НИИ ФСИН России)	**Kozin Mikhail Nikolaevich,** Doctor of Economic Sciences, professor, main researcher of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia
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)

Корякин Виктор Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**Koryakin Viktor Mikhailovich**, Doctor of Law, professor, head of the department “Civil law, international private law and civil procedure” of the Law Institute of the Russian University of Transport
Куан Цзэнцзюнь — доктор права, профессор, профессор Китайского института приграничных и морских исследований Уханьского университета (г. Ухань, Китай)	**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
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
Минбалеев Алексей Владимирович — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук	**Minbaleev Aleksey Vladimirovich**, Doctor of Law, docent, leading researcher of the sector of information law and international information security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
Надер Ахмед Мандил — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права юридического колледжа, Университет Тикрит, Ирак, Тикрит	**Nadher Ahmed Mandeel**, Doctor of Law, Assistant Professor of International Law in College of Law, Tikrit University, Iraq, Tikrit
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
Рейнгольд Валерий Артурович — доктор юридических наук, профессор, директор докторантуры «Юридическая наука» Балтийской Международной Академии (г. Рига, Латвия)	**Reingold Valery Arturovich**, Doctor of Law, professor, director of the Doctoral Study “Juridical science” at the Baltic International Academy (Riga, Latvia)
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)
Холиков Иван Владимирович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин	**Kholikov Ivan Vladimirovich,** Doctor of Law, professor, professor of the department of state and law disciplines of the Institute of Legislation

Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации	and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
Чеботарева Анна Александровна — доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой «Административное право, экологическое право и информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)	**Chebotareva Anna Aleksandrovna**, Doctor of Law, docent, head of the department "Administrative Law, Ecological Law and Information Law" of the Law Institute of the Russian University of Transport
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)
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
Эдвард Нашаат — доктор наук, профессор, Высший институт менеджмента и информатики им. Аль-Обура, Египет, Каир, город Обу	**Edward Nashaat**, Doctor of science, Professor, Al-Obour High Institute of Management and Informatics, Egypt, Cairo, Obour City
Редакционная коллегия	**Editorial Board**
Главный редактор — КОРЯКИН Виктор Михайлович, доктор юридических наук, профессор (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru)	**The editor-in-chief is** KORYAKIN Viktor Mikhailovich, Doctor of Law (20.02.03), professor (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).
Ведущий редактор — ГУСЕЙНОВА Альбина Джаббаровна	**Executive editor** is GUSEYNOVA Albina Dzhabbarovna
Ответственный за сайт — ФИЛИППОВ Дмитрий Сергеевич	**Programmer and designer of the Website** is FILIPPOV Dmitry Sergeevich
Выпускающий редактор — ЧЕБОТАРЕВ Владимир Евгеньевич	**Managing editor** is CHEBOTAREV Vladimir Evgenievich
Английская версия — СКУЙБЕДИНА Ольга Николаевна	**English version** is SKUYBEDINA Olga Nikolaevna

Содержание

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Землин А. И.
Проблемные организационно-правовые и педагогические аспекты формирования и совершенствования антикоррупционных компетенций участников процесса обучения на право управления автотранспортными средствами 15

Скрынник А. М.
Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации высших управленческих кадров в сфере государственного управления морской хозяйственной деятельностью: краткий историко-правовой аспект 28

Лещов Г. Ю.
Современная система транспортного образования в контексте управления безопасностью на транспорте: проблемы и перспективы развития 36

Кузина Н. В.
Совершенствование нормативно-правовой базы использования симуляторов VR, регламентирующей систему управления безопасностью на транспорте, как фактор формирования антикоррупционных компетенций 44

Чеботарева А. А., Романова Я. П.
Цифровая трансформация государственного управления и экономики: тренды кадровой политики и образования 55

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

Харланов А. С., Шерышева Е. И., Павлова В. А.
Геоэкономическая трансформация интеграционной группировки Евразийского экономического союза и оценка участия Китайской Народной Республики в этом процессе 64

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Духно Н. А.
Вехи науки Российского университета транспорта: концепция проекта 74

Сидоркин А. И.
Трудовые отношения в условиях применения и использования беспилотных транспортных средств 79

Федорова Е. Л., Скуйбедина О. Н., Семаева О. В.
К вопросу о современных тенденциях письменной юридической коммуникации в транспортной системе 87

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Зайков Д. Е.
Особенности правового регулирования и проблемы судебной практики применения обязательного досудебного порядка урегулирования споров по договорам обязательного страхования автогражданской ответственности 93

Борисова С. В.
Гражданско-правовой статус субъектов профессионального обучения водителей транспортных средств в контексте соотношения публичного и частного интереса на транспорте 103

Протас Е. В., Горбунова Е. А.
Особенности ответственности перевозчика за нарушение договора железнодорожной перевозки груза 111

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

Жаворонков В. А.
Некоторые проблемы обеспечения безопасности дорожного движения и предупреждения дорожно-транспортных происшествий, связанных с несоблюдением дистанции 119

Попова Ю. П.
Рассуждения о форме вины в транспортных преступлениях 138

Черненко Н. В.
Краткий статистический анализ правоохранительной деятельности в системе транспортной безопасности 148

Афанасьев П. Б., Шиян В. И.
Состояние и тенденции киберпреступности на объектах транспортной инфраструктуры 159

Антонов О. А.
Явка с повинной при транспортных преступлениях 168

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Корякин В. М.
Действующая система кадрового обеспечения ведомственной охраны железнодорожного транспорта и вопросы ее оптимизации..... 175

Семенов С. А.
К вопросу о защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства..... 190

Подобед И. В.
Установление срока эксплуатации транспортных средств при пассажирских перевозках законами субъектов Российской Федерации как реализация их полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией в сфере пассажирских перевозок в целях обеспечения безопасности дорожного движения 208

Афанасьева О. Р.
Эффективность административного наказания за административные правонарушения в области дорожного движения..... 223

Корякин И. И., Барашкова М. М.
Некоторые вопросы реализации административной ответственности участников дорожного движения 235

Шишкина Е. В., Куриленко Ю. А.
Роль войск национальной гвардии в обеспечении транспортной безопасности..... 246

Горовой В. В., Щербинина И. В., Зыков В. В.
Проблемы социально-правового обеспечения в области оплаты труда сотрудников правоохранительных органов России на транспорте..... 256

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ

Ивакин В. И.
Правовой режим земель железнодорожного транспорта как объекта природной среды..... 269

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Правкин С. А., Смирнова В. В.
Информационные технологии в транспортной сфере: правовой аспект 275

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ордина О. Н.
Акты делегированного законодательства в зарубежных странах, регулирующего сферу транспортной деятельности (вестминстерская модель) 284

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Алексеев К. В.
Русский язык как объект национальной безопасности Российской Федерации 295

Мамитова Н. В.
Правовая экспертиза нормативных правовых актов на предмет угроз безопасности: теоретико-правовой аспект 309

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Духно Н. А., Самохина В.Н.
Идеолог создания транспортного вуза нового типа 316

Петров Ю. И.
Результаты преобразований в системе управления путями сообщений в правление Александра I 329

Тарасенко Ю. А.
Начало правового регулирования перевозки в России 336

Секушин С. В.
Ретроспективный обзор развития правовых режимов имущества железных дорог и современное регулирование в России 344

Цечоев В. К.
Либерализация общественных отношений и организационно-правовое совершенствование советских суда, милиции и юстиции в 1953—1960-х годах 356

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность» 363

Contents

TRANSPORT SECURITY IN PROFESSIONAL EDUCATION

Zemlin Aleksandr Ig.
Problematic organizational, legal and educational aspects of the formation and improvement of anti-corruption competencies of participants in the training for a driving license 15

Skrynnik Anatoliy M.
The system of training, retraining and advanced training of senior management staff in the field of state management of marine economic activities: a brief historical and legal aspect 28

Leshchov Gennady Yu.
The modern system of transport education in the context of transport safety management: problems and development prospects 36

Kuzina Nataliya V.
Improving the regulatory framework for VR simulators' use, regulating the transport safety management system, as a factor in the formation of anti-corruption competencies 44

Chebotareva Anna Al., Romanova Yana P.
Digital transformation of public administration and economy: trends in human resource policy and education 55

INTERNATIONAL TRANSPORT LAW

Kharlanov Aleksey S., Sherysheva Elena Iv., Pavlova Viktoriya Al.
Geoeconomic transformation of the integration group of the Eurasian Economic Union and estimation of the participation of the People's Republic of China in this process 64

THEORY AND METHODOLOGY OF TRANSPORT LAW

Dukhno Nikolay Al.
Milestones of science of the Russian University of Transport: project concept 74

Sidorkin Aleksandr Iv.
Labor relations under the conditions of application and use of unmanned vehicles 79

Fedorova Elena L., Skuybedina Olga N., Semaeva Olga V.
On the issue of current tendencies in written legal communication in the transport system 87

CIVIL AND LEGAL ASPECTS OF TRANSPORT LAW AND SECURITY

Zaykov Denis Ev.
Features of legal regulation and problems of judicial practice of the application of a mandatory pre-trial procedure for resolving disputes on the contracts of compulsory motor third-party liability insurance 93

Borisova Svetlana V.
Civil law status of the subjects of vehicle drivers' vocational training in the context of the ratio of public and private interests in transport 103

Protas Elena V., Gorbunova Ekaterina An.
Features of the carrier's liability for violation of the contract for the railway transportation of goods 111

CRIMINAL AND LEGAL MEASURES OF FIGHT AGAINST TRANSPORT CRIMES

Zhavoronkov Vladimir Al.
Some problems of traffic safety and prevention of traffic accidents caused by tailgating another vehicle 119

Popova Yuliya P.
Reasoning about the form of guilt in transport crimes 138

Chernenko Nina V.
Brief statistical analysis of law enforcement in the transport security system 148

Afanasiev Pavel B., Shiyan Valentina Iv.
Cybercrime state and tendencies in transport infrastructure 159

Antonov Oleg Al.
Acknowledgement of guilt in transport offences 168

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF TRANSPORT RELATIONS

Koryakin Viktor M.
The current system of staffing support of departmental railway transport security and issues of its optimization 175

Semenov Sergey Al.
On the issue of protecting transport infrastructure and vehicles from security incidents 190

Podobed Irina V.
Establishment of the service life of passenger trafficking vehicles by the laws of the constituent entities of the Russian Federation as the implementation of their powers in joint jurisdiction with the Russian Federation in the field of passenger trafficking to ensure traffic safety 208

Afanasieva Olga R.
The efficiency of administrative punishment for administrative offenses in the field of road traffic 223

Koryakin Ivan In., Barashkova Milena M.
Some issues of implementation of administrative responsibility of traffic participants 235

Shishkina Elena V., Kurilenko Yuliya Al.
The role of the National Guard in transport security 246

Gorovoy Viktor V., Shcherbinina Irina V., Zykov Vyacheslav V.
The problems of social and legal support in remuneration of law enforcement employees of Russia in transport 256

LAND AND LEGAL AND ENVIRONMENTAL TRANSPORT RELATIONS

Ivakin Viktor Iv.
Legal regime of railway transport lands as an object of natural environment 269

INFORMATION AND LEGAL ENFORCEMENT OF TRANSPORT ACTIVITY AND SECURITY

Pravkin Sergey A., Smirnova Vera V.
Information technology in the transport sector: legal aspect 275

FOREIGN EXPERIENCE OF TRANSPORT LEGAL REGULATION

Ordina Olga N.
Acts of foreign delegated legislation regulating the field of transport activities (Westminster model) 284

LEGAL FRAMEWORK OF NATIONAL SECURITY

Alekseev Kirill V.
Russian language as an object of national security
of the Russian Federation..... 295

Mamitova Nataliya V.
Legal examination of regulatory legal acts for security threats:
theoretical and legal aspect 309

HISTORY OF TRANSPORT LAW

Dukhno Nikolay Al., Samokhina Viktoriya N.
The ideologist of establishing a new type of transport university 316

Petrov Yury Iv.
The results of transformations in the control system of communication
routes under the reign of Alexander I..... 329

Tarasenko Yuriy Al.
The beginning of legal regulation of transportation in Russia..... 336

Sekushin Sergey V.
Retrospective review of the development of legal regimes of railway
property and modern regulation in Russia..... 344

Tsechoev Valeriy K.
Liberalization of public relations and organizational and legal
improvement of the Soviet courts, militia and justice in the 1953—1960s..... 356

Requirements for the materials submitted for publication
in the journal “Transport law and security” 363

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 378.6

© Землин Александр Игоревич
— доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), руководитель направления «Транспортная безопасность» Научно-экспертного совета Центра исследования проблем безопасности Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Проблемные организационно-правовые и педагогические аспекты формирования и совершенствования антикоррупционных компетенций участников процесса обучения на право управления автотранспортными средствами

Аннотация. Статья подготовлена по результатам доклада на тему «Проблемы повышения эффективности работы по формированию и совершенствованию антикоррупционных компетенций участников процесса обучения на право управления автотранспортными средствами, а также должностных лиц, отвечающих за обеспечение безопасности дорожного движения», сделанного автором на пленарном заседании Всероссийской научно-практической конференции «Направления совершенствования системы непрерывного профессионального образования преподавателей автошкол и инструкторов практического обучения», состоявшейся 8 сентября 2021 г. на дискуссионной площадке Юридического института Российского университета транспорта (РУТ (МИИТ)). В статье учтены результаты работы секции «Организационно-правовые основы и педагогические условия создания системы непрерывного профессионального обучения преподавателей и инструкторов практического обучения автошкол, иных участников процесса обучения на право управления автотранспортными средствами», организованной кафедрой «Транспортное право» Юридического института РУТ (МИИТ) и направлением «Транспортная безопасность» Научно-экспертного совета Центра исследования проблем безопасности Российской академии наук. Статья содержит результаты системно-правового анализа положений и результатов исполнения Национального

плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы (утвержден Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378) в сопоставлении с проблемными вопросами, не нашедшими своего разрешения, а также задачами, поставленными в Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы (утвержден Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478) в части формирования и совершенствования антикоррупционных компетенций должностных лиц, наделенных коррупционно опасными полномочиями. Предметом научного исследования, осуществленного на основе применения формально-догматического метода правового исследования, выступают нормы действующего антикоррупционного и образовательного законодательства в целях выявления перспективных направлений участия представителей научной школы «Транспортное право» в работе по научному сопровождению и организации образовательного процесса с субъектами, участвующими в транспортных правоотношениях. На основе использования методики системно-правового анализа исследованы отношения, возникающие в связи с реализацией поставленных задач по противодействию коррупции в Российской Федерации, опыт антикоррупционного образования и просвещения. По результатам исследования сформулированы выводы о целесообразности и необходимости совершенствования правового антикоррупционного образования, а также об отдельных перспективных направлениях противодействия коррупции в организациях, участвующих в процессе обучения на право управления автотранспортными средствами. На этой основе обоснованы предложения по дальнейшей оптимизации системы мер, направленных на повышение эффективности просветительских и образовательных мероприятий, осуществляемых в целях формирования и совершенствования компетенций антикоррупционного характера у участников процесса обучения на право управления автотранспортными средствами, а также должностных лиц, отвечающих за обеспечение безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: противодействие коррупции; национальный план противодействия коррупции; антикоррупцинное просвещение и образование; обучение на право управления автотранспортными средствами; безопасность дорожного движения.

© Aleksandr Ig. Zemlin
— Doctor of Law, professor, head of the department ‘Transport Law’ of the Law Institute of the Russian University of Transport, supervisor of the direction ‘Transport security’ of the Scientific-Advisory Section of the Center for Security Studies of the Russian Academy of Sciences (SAS CSS RAS), honored scientist of the Russian Federation

Problematic organizational, legal and educational aspects of the formation and improvement of anti-corruption competencies of participants in the training for a driving license

Abstract. The current paper has been prepared according to the results of the topic “Problems of increasing work efficiency on the formation and improvement of anti-corruption competencies of participants in the training for a driving license, as well as officials responsible for ensuring traffic safety”, reported by the author at a plenary session of the All-Russian Scientific and Practical Conference “Directions for improving the system of continuing professional education for driving school teachers and practical training instructors”, which took place on September 8, 2021 at the discussion platform of the Law Institute of the Russian University of Transport (RUT (MIIT)). The paper has taken into account the results of the section work “Organizational and legal foundations and educational conditions for creating a system of continuous professional training for teachers and instructors of practical training in driving schools, other participants in the teaching for a driving license”, organized by the department ‘Transport Law’ of the Law Institute RUT (MIIT) and direction ‘Transport security’ of the Scientific-Advisory Section of the Center for Security Studies of the Russian Academy of Sciences. The paper has presented the results of a systemic and legal analysis of the provisions and implementation of the National Anti-Corruption Plan for 2018—2020 (approved by the Decree of the President of the Russian Federation of June 29, 2018 No. 378) in comparison with problematic issues that have not been resolved, as well as the tasks set in the National Anti-Corruption Plan for 2021—2024 (approved by Decree of the President of the Russian Federation of August 16, 2021 No. 478) in terms of the formation and improvement of anti-corruption competencies of officials endowed with corruption-dangerous powers. The subjects of scientific research, carried out on the basis of the application of the formal dogmatic method of legal research, are the norms of the current anti-corruption and educational legislation in order to identify promising areas for the participation of representatives of the scientific school “Transport Law” in the work on scientific support and organization of the educational process with the participants of transport legal relations. Based on the use of the methodology of systemic and legal analysis, the authors have studied the relations arising when implementing the tasks set to combat corruption in the Russian Federation, the experience of anti-corruption education. Based on the results of the study, there have been formulated conclusions on the feasibility and necessity to improve legal anti-corruption education, as well as certain promising areas of combating corruption in

organizations participating in the training for a driving license. According to this there have been substantiated the proposals for further optimization of the system of measures aimed at increasing the efficiency of educational activities in order to form and improve anti-corruption competencies among participants in training for a driving license, as well as officials responsible for ensuring road safety.

Keywords: anti-corruption; a national anti-corruption plan; anti-corruption education; training for a driving license; traffic safety.

В качестве важного фактора, обеспечивающего реализацию положений Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, определяющих направления развития транспортной отрасли, определены человеческие ресурсы. При этом особо отмечена необходимость развития отраслевой системы подготовки и переподготовки кадров, координация деятельности по обеспечению функционирования которой в соответствии с положениями Концепции подготовки кадров для транспортного комплекса до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ 6 февраля 2021 г. № 255-р, возложена на Российский университет транспорта.

В настоящее время особое значение для профессиональной культуры специалиста-транспортника имеет антикоррупционная составляющая. При этом основательно указывается на то немаловажное обстоятельство, что «правовая культура специалиста представляет собой явление весьма сложное по своей внутренней структуре и богатству социальных связей. Она не сводится к знанию законов, норм права, хотя и предполагает его в качестве обязательного условия. Правовая культура личности включает помимо правосознания еще и уровень правозначимой деятельности в интересах обеспечения и упрочения порядка и законности в сфере профессиональной деятельности специалиста» [7, стр. 404].

Анализ исполнения положений Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы (утвержден Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378), отражавших направления государственной антикоррупционной политики в указанной сфере на период до конца 2020 г., позволяет сделать вывод, что органами власти и организациями, ответственными за исполнение поставленных в Национальном плане задач, вопросам их исполнения уделено существенное внимание, в целом соответствующее степени понимания проблемы высшим руководством страны. Речь, в частности, идет о том, что в Национальном плане «повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного

правосознания» было выделено в качестве особого раздела, что вполне соответствует отмечаемой специалистами «особой значимости формирования антикоррупционного правосознания граждан, а особенно молодежи, в современных условиях рассогласования системы правозначимых ценностей личности» [6, стр. 404].

На значение решения указанных вопросов для транспортной сферы, комплексность и особую сложность решения задачи также основательно обращают внимание специалисты. В частности, авторами одного из первых учебников, посвященных проблемам противодействия коррупции, обращается внимание на многоаспектность понятия «коррупция», «детерминирующего проблемы как онтологического, так и праксиологического характера» [3, стр. 28]. О значимости проблемы свидетельствует то, что многими специалистами основательно отмечается взаимосвязь вопросов антикоррупционного просвещения и воспитания современной российской молодежи с проблемами противодействия терроризму [2, стр. 47], обеспечением законности в финансово-бюджетной сфере [4, стр. 21], области государственных закупок [5, стр. 10—12; 8, стр. 36], реализацией государственной политики в различных областях [1, стр. 42; 9, стр. 1767; 10] и т.д.

Анализ показывает, что целям формирования антикоррупционной правовой культуры у специалистов на транспорте служит, в частности, введение во все учебные планы, реализуемые в РУТ, универсальной компетенции, что соответствует требованиям п. 20 Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы, согласно которому Правительству РФ было предписано «обеспечить включение в федеральные государственные образовательные стандарты общего образования, среднего профессионального и высшего образования положений, предусматривающих формирование у обучающихся компетенции, позволяющей выработать нетерпимое отношение к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности — содействовать пресечению такого поведения».

Очевидно, что совершенствованию указанной компетенции может способствовать реализация соответствующей программы дополнительного профессионального образования, которое также было предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2018—2020 годы.

Национальный план противодействия коррупции на 2021—2024 годы (утвержден Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478) направлен на продолжение и наращивание указанной деятельности. Так, п. 34. Минтруду России с участием заинтересованных государственных органов предписано:

а) обеспечить разработку и утверждение типовых дополнительных профессиональных программ в области противодействия коррупции. Доклад о результатах исполнения следует представить до 1 июня 2022 г.;

б) подготовить методические рекомендации по вопросам организации и проведения работы по антикоррупционному просвещению и популяризации в обществе антикоррупционных стандартов. Доклад о результатах исполнения необходимо представить до 10 февраля 2024 г.

В соответствии с п. 35 Национального плана Минпросвещению России следует продолжить работу по включению в федеральные государственные образовательные стандарты общего образования и среднего профессионального образования положений, предусматривающих формирование у обучающихся нетерпимого отношения к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности — готовности содействовать пресечению такого поведения. Доклад о результатах исполнения задачи следует представить до 15 июня 2022 г.

В части решаемой задачи по организации повышения квалификации следует особо выделить п. 39 Национального плана противодействия коррупции на 2021—2024 годы, согласно которому руководителям федеральных государственных органов, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, Председателю Центрального банка РФ, руководителям органов местного самоуправления и главам муниципальных образований, руководителям государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, рекомендовано в соответствии со своей компетенцией обеспечить:

а) участие государственных (муниципальных) служащих, работников, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, в мероприятиях по профессиональному развитию в области противодействия коррупции, в том числе их обучение по дополнительным профессиональным программам в области противодействия коррупции;

б) участие лиц, впервые поступивших на государственную (муниципальную) службу или на работу в соответствующие организации и замещающих должности, связанные с соблюдением антикоррупционных стандартов, в мероприятиях по профессиональному развитию в области противодействия коррупции;

в) участие государственных (муниципальных) служащих, работников, в должностные обязанности которых входит участие в проведении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, в мероприятиях по профессиональному развитию в области противодействия коррупции, в том числе их обучение по дополнительным профессиональным программам в области противодействия коррупции. Доклад о результатах исполнения настоящего пункта представлять ежегодно, до 1 февраля, в Минтруд России для подготовки сводного доклада. Минтруду России сводный доклад представлять ежегодно, до 1

апреля, а итоговый доклад и при необходимости предложения по совершенствованию работы в этой сфере представить до 10 декабря 2024 г.

Помимо анализа нормативных правовых актов, регулирующих вопросы формирования антикоррупционной правовой культуры преподавателей и инструкторов практического обучения автошкол, очевидно необходимо исследовать наличие опыта по формированию и совершенствования антикоррупционных компетенций иных участников транспортной деятельности, что позволит выработать на этой основе предложения по созданию условий для эффективного противодействия коррупции посредством организации и оптимизации указанного направления деятельности образовательных организаций, осуществляющих обучение на право управления автотранспортными средствами, а также должностных лиц, отвечающих за обеспечение безопасности дорожного движения.

В связи с этим следует особо отметить, что Российским союзом промышленников и предпринимателей в сентябре 2020 г. был подготовлен итоговый доклад «Антикоррупционный рейтинг Российского бизнеса — 2020». При этом единственным образовательным учреждением, упомянутым в данном документе, стал Российский университет транспорта в лице Юридического института. В докладе особо отмечено, что компании: ПАО «Ростелеком»; ОАО «РЖД»; Банк «ВТБ» (ПАО); ПАО «Россети», — получили по итогам независимой оценки равное значение результирующего показателя Рейтинга-2020, поэтому каждая из перечисленных компаний занимает 1—4 место в Ретинге-2020.

ОАО «РЖД» отнесено к числу компаний с максимально высоким уровнем противодействия коррупции и минимальным уровнем рисков коррупции (класс А1).

В качестве передового опыта, заслуживающего поддержки и распространения, отмечено особо, что в ОАО «РЖД» активно действует централизованная обязательная система обучения в сфере предупреждения и противодействия коррупции для различных категорий руководителей и специалистов. Обучение осуществляется как в очном формате в Юридическом институте РУТ, так и посредством прохождения специально разработанных дистанционных курсов.

Очевидно, что деятельность Юридического института была столь высоко оценена в связи с тем, что Отраслевой центр формирования и развития антикоррупционных компетенций работников транспортного комплекса Юридического института, представляющий широкий спектр экспертных рекомендаций по развитию антикоррупционных практик и процедур, правовому просвещению, год от года наращивает свои усилия по повышению квалификации специалистов в сфере противодействия коррупции. Так, если в 2016 г. прошли обучение 54 специалиста, в 2017 г. — 70, в 2018 г. — 183, то уже в 2019 г. удостоверения о повышении

квалификации получило 706 должностных лиц ОАО «РЖД», ответственных за организацию работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Антикоррупционные практики и процедуры ОАО «РЖД», эффективность системы управления рисками и внутреннего контроля в области противодействия коррупции, успешно интегрированной в корпоративную систему управления рисками и внутреннего контроля, получили высокую экспертную оценку в ходе проведения инициированного Российским союзом промышленников и предпринимателей впервые в России Антикоррупионного рейтинга российского бизнеса — 2020, по итогам которого компания заняла в нем лидирующую позицию. Экспертами акцентировано внимание на уникальности разработанных ОАО «РЖД» совместно с Юридическим институтом РУТ образовательных программ, учитывающих отраслевую принадлежность, нормативное регулирование и специфику деятельности компании. Эффективность их реализации способствует активизации антикоррупционной работы подразделений, снижению коррупционных правонарушений, минимизации комплаенс и коррупционных рисков, сохранности активов, непринятию работниками коррупции во всех формах и проявлениях [11, стр. 21].

Обучение, правовое просвещение и пропаганда антикоррупционных ценностей работников организаций являлись важнейшим направлением, закрепленным в Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы.

Периодическое прохождение обучения в сфере предупреждения и противодействия коррупции различными категориями руководителей и специалистов компании является обязательным.

Совместно с Юридическим институтом Российского университета транспорта и Корпоративным университетом ОАО «РЖД» в компании сформирована централизованная система обучения и повышения квалификации работников компании в области предупреждения и противодействия коррупции, определены четыре категории обучаемых лиц:

— топ-менеджеры, руководители подразделений аппарата управления, филиалов и структурных подразделений ОАО «РЖД», а также работники Центра по организации противодействия коррупции;

— ответственные работники за организацию работы по противодействию коррупции и профилактике коррупционных правонарушений;

— работники, чьи должности связаны с коррупционными рисками;

— иные руководители и специалисты.

С целью повышения эффективности данной работы для каждой категории в ОАО «РЖД» определен необходимый объем, характер обучения и его периодичность.

В рамках обучения руководителей и работников в Корпоративном университете ОАО «РЖД» по программам «Корпоративный лидер» и «Корпоративный менеджмент» внедрен в качестве обязательного для изучения блок «Противодействие коррупции». В Юридическом институте РУТ организовано обучение по программе противодействия коррупции, разработанной на основании более 30 нормативных документов ОАО «РЖД» в указанной сфере, что обеспечило возможность обучения работников на практических примерах, адаптированных под их повседневную работу. При этом используются учебники, разработанные специалистами Института, в том числе учитывающие особенности профилактики коррупции в сфере профессиональной деятельности специалистов на транспорте.

В то же время в условиях распространения новой коронавирусной инфекции одним из перспективных видов обучения стал дистанционный режим — электронные курсы, вебинары, видеоконференции.

Адаптируясь к новым обстоятельствам, в ОАО «РЖД» на постоянной основе разрабатываются и актуализируются дистанционные курсы в области противодействия коррупции, предназначенные для прохождения работниками всех уровней корпоративного управления в зависимости от уже названных категорий.

Указанное направление работы соответствует требованиям п. 28 Национального плана, согласно которому руководителям государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, предписано обеспечить ежегодное повышение квалификации лиц, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, а также обучение лиц, впервые принятых на работу в указанные организации для замещения должностей, включенных в перечни должностей, установленные такими организациями, по образовательным программам в области противодействия коррупции.

В связи с этим заслуживает внимания тот факт, что по обращению и при тесном взаимодействии с ОАО «РЖД» в Юридическом институте был разработан учебный курс, посвященный вопросам противодействия коррупции и их особенностям именно в ОАО «РЖД». При разработке курса за основу брались нормативные документы ОАО «РЖД», практические кейсы сориентированы на конкретные жизненные ситуации, которые могут возникнуть в работе обучающихся. Кроме того, в конце курса предусмотрено итоговое тестирование. С целью оценки и повышения эффективности обучения организовано анкетирование обучающихся. Помимо этого в рамках обучения на постоянной основе проходят научно-практические семинары, на которых работники Центра по организации противодействия коррупции ОАО «РЖД», сотрудники Московской межрегиональной транспортной прокуратуры отвечают на наиболее

актуальные вопросы слушателей, связанные с организацией противодействия коррупции в ОАО «РЖД» и вызывающие затруднения в повседневной жизни. Постоянно совершенствуется качество и методика обучения должностных лиц ОАО «РЖД» в области противодействия коррупции. Наличие системы обратной связи, реализуемой посредством анкетирования слушателей по окончании обучения в Отраслевом центре на условиях анонимности, позволяет оперативно принимать меры по оптимизации педагогических воздействий в целях совершенствования профессиональных компетенций специалистов ОАО «РЖД» в сфере противодействия коррупции.

Важнейшим направлением деятельности по антикоррупционному образованию и просвещению является выполнение требований п. 20 Национального плана, возлагающего на Правительство РФ обязанность обеспечить включение в федеральные государственные образовательные стандарты общего образования, среднего профессионального и высшего образования положений, предусматривающих формирование у обучающихся компетенции, позволяющей выработать нетерпимое отношение к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности — содействовать пресечению такого поведения.

Так, федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования:

— бакалавриат по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (утвержден приказом Минобрнауки России от 13 августа 2020 г. № 1011);

— специалитет по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (утвержден приказом Минобрнауки России от 31 августа 2020 г. № 1138);

— специалитет по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (утвержден приказом Минобрнауки России от 28 августа 2020 г. № 1131)

обязательность формирования компетенции такого рода предусмотрена. Речь идет, в частности, о компетенции УК-11 (способен формировать нетерпимое отношение к коррупционному поведению), включенной в группу компетенций «Гражданская позиция». Помимо того, антикоррупционный потенциал заложен в иных профессиональных компетенциях. Так, очевидно, обязательность знания и соблюдения в процессе правоохранительной деятельности подразумевает компетенция ОПК-7 (способен выполнять должностные обязанности по соблюдению законности и правопорядка, безопасности личности, общества и государства при соблюдении норм права и нетерпимости к противоправному поведению).

Изложенное позволяет сделать вывод о наличии существенных неиспользованных резервов решения задач, связанных с формированием и постоянным, непрерывным совершенствованием компетенций антикоррупционной направленности у специалистов на транспорте как в

рамках образовательной деятельности, осуществляемой Российским университетом транспорта как отраслевым учебно-методическим центром, чему способствует функционирование Отраслевого центра формирования и развития антикоррупционных компетенций работников транспортного комплекса Юридического института РУТ. При этом также важно понимать, что только достаточный теоретический уровень подготовленности может стать прочной методологической основой для решения практических задач, связанных с обеспечением эффективной организации работы по противодействию коррупции на транспорте.

Таким образом, осуществленный нами системный анализ правовых актов, регулирующих деятельность по формированию и совершенствованию антикоррупционных компетенций участников образовательных отношений, возникающих в процессе подготовки преподавателей и инструкторов практического обучения автошкол, критический анализ опыта работы в интересах формирования правовой культуры специалистов на транспорте, накопленного в РУТ, позволяет сделать обоснованный вывод о наличии необходимых резервов и позволяет на этой основе сформулировать предложения по созданию условий для эффективного противодействия коррупции в данной сфере. Особую эффективность и результативность процессу может, по нашему мнению, придать использование цифровой платформы удаленного контроля и подтверждения компетенции преподавателей и инструкторов практического обучения автошкол, участвующих в подготовке лиц, управляющих автотранспортными средствами.

Литература

1. Едигарева, Ю. Г. Государственная антикоррупционная политика: проблемы формирования и реализации / Ю. Г. Едигарева, Д. Е. Морковкин, А. В. Власов // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. — 2020. — Т. 19. — № 2. — С. 41—49.
2. Землин, А. И. О новациях и деформациях антикоррупционного просвещения и воспитания в современной России / А. И. Землин // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века — COUNTER-TERRORISM — Москва : Современная экономика и право, 2014. — № 2.
3. Землин, А. И. Противодействие коррупции в Российской Федерации : учебник / А. И. Землин [и др.]; под редакцией А. И. Землина, В. М. Корякина. — Воронеж : Наука-Юнипресс, 2014.
4. Землин, А. И. Проблемные вопросы правового регулирования государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств при осуществлении государственных закупок / А. И. Землин, О. М. Землина // В сборнике: Государственные и корпоративные закупки как форма государственно-частного партнерства : сборник научных статей / под редакцией Г. В. Дегтева, И. П. Гладилиной. — Москва, 2014.
5. Землин, А. И. Административно-правовые проблемы противодействия коррупция в системе государственных закупок : монография / А. И. Землин [и др.] ; под редакцией А. И. Землина, В. М. Корякина. — Москва : МИИТ, 2013.

6. Землин, А. И. Формирование основ антикоррупционного правосознания молодежи как форма участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции / А. И. Землин, Р. Ф. Идрисов // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». — 2020. — № 5. — С. 30—36.
7. Землин, А. И. Аксиологические подходы к формированию правовой культуры специалиста-транспортника в современных условиях / А. И. Землин, И. В. Холиков // Сборник научных трудов ИЗИСП «Правовые ценности в свете новых парадигм развития современной цивилизации. — Москва : Инфра-М. 2020.
8. Землина, О. М. Финансовый контроль как способ борьбы с коррупцией в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / О. М. Землина, А. Ю. Мигачев // Организационно-правовые проблемы противодействия коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок : сборник научных статей. — Москва : Центр образовательного и научного консалтинга ПГУУ Правительства Москвы, 2015.
9. Кабанов, П. А. Правовые средства обеспечения институционализации государственной политики противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: региональный опыт и перспективы развития / П. А. Кабанов // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 8 (45). — С. 1766—1772.
10. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах : теория и практика противодействия : монография / В. М. Корякин. — Москва : За права военнослужащих, 2009.
11. Полионская, Л. Л. Актуальные вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации (на примере открытого акционерного общества «Российские железные дороги») / Л. Л. Полионская, А. И. Землин // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 1(33). — С. 20—31.

References

1. Yedigareva, YU. G. Gosudarstvennaya antikorruptsionnaya politika: problemy formirovaniya i realizatsii [State anti-corruption policy: problems of formation and implementation] / YU. G. Yedigareva, D. Ye. Morkovkin, A. V. Vlasov // Uchenyye zapiski Rossiyskoy Akademii predprinimatel'stva. — 2020. — T. 19. — № 2. — S. 41—49.
2. Zemlin, A. I. O novatsiyakh i deformatsiyakh antikorruptsionnogo prosveshcheniya i vospitaniya v sovremennoy Rossii [About innovations and deformations of anti-corruption education and upbringing in modern Russia] / A. I. Zemlin // Protivodeystviye terrorizmu. Problemy XXI veka — COUNTER-TERRORISM — Moskva : Sovremennaya ekonomika i pravo, 2014. — № 2.
3. Zemlin, A. I. Protivodeystviye korruptsii v Rossiyskoy Federatsii : uchebnik [Countering corruption in the Russian Federation] / A. I. Zemlin [i dr.]; pod redaktsiyey A. I. Zemlina, V. M. Koryakina. — Voronezh : Nauka-Yunipress, 2014.
4. Zemlin, A. I. Problemnyye voprosy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya za raskhodovaniyem byudzhetnykh sredstv pri osushchestvlenii gosudarstvennykh zakupok [Problematic issues of legal regulation of state financial control over the expenditure of budgetary funds in the implementation of public procurement] / A. I. Zemlin, O. M. Zemlina // V sbornike: Gosudarstvennyye i korporativnyye zakupki kak forma gosudarstvenno-chastnogo

partnerstva : sbornik nauchnykh statey / pod redaktsiyey G. V. Degteva, I. P. Gladilinoy. — Moskva, 2014.
5. Zemlin, A. I. Administrativno-pravovyye problemy protivodeystviya korruptsiya v sisteme gosudarstvennykh zakupok [Administrative and legal problems of countering corruption in the public procurement system]: monografiya / A. I. Zemlin [i dr.] ; pod redaktsiyey A. I. Zemlina, V. M. Koryakina. — Moskva : MIIT, 2013.
6. Zemlin, A. I. Formirovaniye osnov antikorruptsionnogo pravosoznaniya molodezhi kak forma uchastiya institutov grazhdanskogo obshchestva v protivodeystvii korruptsii [Formation of the foundations of anti-corruption legal awareness of youth as a form of participation of civil society institutions in combating corruption] / A. I. Zemlin, R. F. Idrisov // Elektronnoye setevoye izdaniye «Mezhdunarodnyy pravovoy kur'yer». — 2020. — № 5. — S. 30—36.
7. Zemlin, A. I. Aksiologicheskiye podkhody k formirovaniyu pravovoy kul'tury spetsialista-transportnika v sovremennykh usloviyakh [Axiological approaches to the formation of the legal culture of a transport specialist in modern conditions] / A. I. Zemlin, I. V. Kholikov // Sbornik nauchnykh trudov IZISP «Pravovyye tsennosti v svete novykh paradigm razvitiya sovremennoy tsivilizatsii. — Moskva : Infra-M. 2020.
8. Zemlina, O. M. Finansovyy kontrol' kak sposob bor'by s korruptsiyey v sfere zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd / O. M. Zemlina, A. YU. Migachev [Financial control as a way to combat corruption in the field of procurement to meet state and municipal needs] // Organizatsionno-pravovyye problemy protivodeystviya korruptsii pri osushchestvlenii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok : sbornik nauchnykh statey. — Moskva : Tsentr obrazovatel'nogo i nauchnogo konsaltinga PGUU Pravitel'stva Moskvy, 2015.
9. Kabanov, P. A. Pravovyye sredstva obespecheniya institutsionalizatsii gosudarstvennoy politiki protivodeystviya korruptsii v sub"yektakh Rossiyskoy Federatsii: regional'nyy opyt i perspektivy razvitiya [Legal means of ensuring the institutionalization of the state policy of combating corruption in the constituent entities of the Russian Federation: regional experience and development prospects] / P. A. Kabanov // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2014. — № 8 (45). — S. 1766—1772.
10. Koryakin, V. M. Korruptsiya v Vooruzhennykh Silakh : teoriya i praktika protivodeystviya : monografiya [Corruption in the Armed Forces: theory and practice of counteraction] / V. M. Koryakin. — Moskva : Za prava voyennosluzhashchikh, 2009.
11. Polionskaya, L. L. Aktual'nyye voprosy predotvrashcheniya i uregulirovaniya konflikta interesov v organizatsiyakh, sozdannykh dlya vypolneniya zadach, postavlennykh pered Pravitel'stvom Rossiyskoy Federatsii (na primere otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Rossiyskiye zheleznyye dorogi») [Topical issues of preventing and resolving conflicts of interest in organizations created to fulfill the tasks assigned to the Government of the Russian Federation (on the example of the open joint-stock company "Russian Railways")] / L. L. Polionskaya, A. I. Zemlin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 1(33). — S. 20—31.

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 378:339.5(075.8)

© Скрынник Анатолий Михайлович
— кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры процессуального права юридического факультета Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
член Ассоциации международного морского права
lawer-SAM@mail.ru

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации высших управленческих кадров в сфере государственного управления морской хозяйственной деятельностью: краткий историко-правовой аспект

Аннотация. В статье проведен краткий исторический экскурс в систему подготовки и переподготовки кадров высшей квалификации в сфере государственного управления морской хозяйственной деятельностью в СССР и Российской Федерации. Показана роль Академии водного транспорта, готовившей кадры для морского и речного транспорта СССР в 1935—1941 гг., и Академии морского флота, готовившей кадры высшего состава для морского транспорта СССР в 1946—1956 гг. Освещена основная деятельность факультетов (впоследствии переименованных в институты) повышения квалификации руководящих работников и специалистов Министерства морского флота при Ленинградском высшем инженерном морском училище имени адмирала С. О. Макарова и Одесском институте инженеров морского флота. Отмечено, что с 1978 г. кадры высшего управленческого звена для морского транспорта готовились в Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР (в настоящее время — Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ). Внесено научно обоснованное предложение о том, что в настоящее время кадры высшего управленческого звена для морского транспорта и морской хозяйственной деятельности в целом должны готовиться в Российском университете транспорта и государственных морских университетах.

Ключевые слова: подготовка и переподготовка кадров; повышение квалификации; государственное управление; морская хозяйственная

деятельность; морской транспорт.

© Anatoliy M. Skrynnik
— Candidate of Economic Sciences, docent, associate professor of the department of procedural law of the law faculty of the South Russian Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), member of the Association of International Maritime Law

The system of training, retraining and advanced training of senior management staff in the field of state management of marine economic activities: a brief historical and legal aspect

Abstract. The current paper has provided a brief excursion into the historical domain of the system of training and retraining of highly qualified staff in the field of state management of maritime economic activities in the USSR and the Russian Federation. There has been shown the role of the Academy of Water Transport, which trained personnel for the sea and river transport of the USSR in 1935—1941, and the Academy of the Navy, which trained senior staff for the sea transport of the USSR in 1946—1956. There has been considered the main activity of the faculties (later renamed to institutes) of advanced training of executives and specialists of the Ministry of the Navy at the Leningrad Higher Marine Engineering School named after S.O. Makarov and the Odessa Institute of Navy Engineers. There has been noted that since 1978, senior management staff for sea transport has been trained at the Academy of National Economy under the Council of Ministers of the USSR (currently Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)). There has been suggested a scientifically grounded proposal that at present, senior management personnel for sea transport and maritime economic activities in general should be trained at the Russian University of Transport and State Maritime Universities.

Keywords: training and retraining of staff/personnel; advanced training; public administration; marine economic activity; sea transport.

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации высших управленческих кадров в сфере государственного управления морской хозяйственной деятельностью прошла длительный путь. В самом начале существования СССР как государства необходимо было создать сеть высших учебных заведений по подготовке квалифицированных инженерных кадров для водного транспорта страны. Эта задача была успешно решена после учреждения в 1930 г. Ленинградского, Одесского и Нижегородского институтов водного транспорта. В дополнение к

действующим институтам водного транспорта подготовку кадров управленческого звена с 1936 по 1940 г. осуществляла Академия водного транспорта Наркомата водного транспорта СССР, которая была образована постановлением СНК СССР от 20 октября 1935 г. [1]

Постановлением СНК СССР от 2 августа 1938 г. № 865 «Об академиях наркоматов (ведомств)» было установлено, что подготовка кадров высшего звена для морского транспорта в Академии водного транспорта осуществляется по направлению: организация перевозок и грузовая работа, с выдачей выпускникам диплома «инженер-эксплоатационник». Подготовка кадров велась в течение четырех лет без отрыва от производства (заочно) и в течение 1,5 года — с отрывом от производства (очно). Академия была отнесена к высшим учебным заведениям СССР. После образования в 1939 г. Наркомата морского флота Академия была передана в его ведение. Академия комплектовалась студентами из числа лиц, работавших на предприятиях водного транспорта, имевших опыт хозяйственного руководства, но нуждавшихся в пополнении технических знаний, а также из передовиков-стахановцев и новаторов производства. Из стен Академии вышло немало крупных руководящих работников водного транспорта. В связи с расширением подготовки специалистов с высшим образованием в институтах водного транспорта с 1 января 1941 г. на основании совместного постановления ЦК ВКП (б) и СНК СССР от 19 ноября 1940 г. «Об академиях наркоматов» Академия была закрыта.

Время показало, что закрытие Академии было преждевременно. Подготовка кадров высшего управленческого звена для работы на морском транспорте с 1949 по 1956 г. была восстановлена в Академии морского флота Министерства морского флота СССР. Подготовка кадров высшего звена управления центрального аппарата Министерства морского флота СССР; пароходств; портов и предприятий, подчинявшихся Министерству, велась в течение двух лет. Академия имела в своем составе два факультета: эксплуатационный (готовил высший комсостав для флота и портов) и промышленный (готовил высший комсостав для промышленных предприятий (судостроительные и судоремонтные заводы и др.)). В Академию принимались работники морского флота не старше 45 лет, имеющие законченное высшее образование и стаж руководящей работы в системе Министерства морского флота или Главсевморпути не менее пяти лет. Слушателям, окончившим Академию, выдавался аттестат. В 1953 г. в связи с объединением Министерства морского и речного флота Академия морского флота была объединена с Академией речного флота, но с 1955 г. (после разделения Министерства морского и речного флота на Министерство морского флота и Министерство речного флота) возобновила свою деятельность автономно. На основании постановления Совета Министров СССР от 31 августа 1956 г. № 1218 Академия была упразднена [1].

Выпускники Академии внесли неоценимый вклад в развитие морской

отрасли, совершенствование системы управления морским транспортом, перевод предприятий на новые экономические показатели работы, внедрение научной организации труда, улучшение обслуживания морским транспортом регионов и населения. В 1951 г. Академию морского флота окончил Т. Б. Гуженко, в дальнейшем — министр морского флота СССР и Герой Социалистического труда [гумрф-мурманск.рф].

С 1978 г. кадры высшего управленческого звена, в том числе и для экономической деятельности на морском транспорте, готовились в Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР (далее — АНХ СССР). АНХ СССР была образована на основании постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР от 10 октября 1977 г. № 908. Выпускники АНХ СССР оставили яркий след в истории управления морским транспортным флотом СССР и России. Выпускниками АНХ СССР были: в 1980 г. Ю. М. Вольмер — министр морского флота СССР с 1986 по 1991 г. [Золотой фонд ДВГМА//msun.ru// МГУ имени адм. Г. И. Невельского] и в 1991 г. А. А. Луговец — руководитель Государственной службы морского флота России с 1997 по 2000 г. [2] В 1992 г. АНХ СССР была преобразована в Российскую академию народного хозяйства при Правительстве РФ.

С учетом правящей и направляющей роли в СССР Коммунистической партии помимо АНХ СССР подготовку высших управленческих кадров для морского транспорта также осуществляли особые высшие учебные заведения — Высшие партийные школы. В 1992 г. Высшие партийные школы были преобразованы в Академии государственной службы при Президенте РФ.

В настоящее время правопреемником Российской академии народного хозяйства при Правительстве РФ и Академии государственной службы при Президенте РФ является Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

В дальнейшем кадры высшей квалификации по специальности 1608 «эксплуатация водного транспорта» в СССР готовили: факультет управления морским транспортом Одесского института инженеров морского флота; факультет управления морским транспортом Дальневосточного высшего инженерного морского училища имени адмирала Г. И. Невельского; факультет управления морским транспортом Ленинградского высшего инженерного морского училища имени адмирала С. О. Макарова; эксплуатационный факультет Горьковского института инженеров водного транспорта и факультет судовождения и эксплуатации Новосибирского института инженеров водного транспорта, Минречфлота РСФСР [Справочник для поступающих в высшие учебные заведения СССР в 1990 году. — Москва : Высшая школа, 1990].

На основании п. 2 постановления Совета Министров СССР от 6 июня 1967 г. № 515 (приказ Министерства морского флота от 14 июля 1967 г. № 138-пр) «О совершенствовании системы повышения квалификации руководящих работников и специалистов промышленности,

строительства, транспорта, связи и торговли» 30 марта 1968 г. в Ленинградском высшем инженерном морском училище имени адмирала С. О. Макарова был образован факультет повышения квалификации руководящих работников и специалистов Министерства морского флота (впоследствии переименованный в Институт повышения квалификации) [gumrf.ru]. В 1968 г. в соответствии с приказом Министра морского флота СССР от 14 августа 1967 г. № 138 при Дальневосточном высшем инженерном морском училище имени адмирала Г. И. Невельского организован факультет повышения квалификации руководящих работников и специалистов Министерства морского флота [3]. В 1977 г. был также образован факультет повышения квалификации при Одесском институте инженеров морского флота Министерства морского флота СССР (с 1982 г. — Институт повышения квалификации, приказ Министерства морского флота СССР от 20 мая 1982 г. № 95-пр) [onmu.odessa.ua]. На факультетах (в институтах) проходили повышение квалификации работники плавсостава судов, пароходств, портов и береговых предприятий Министерства морского флота СССР.

Система повышения квалификации и переподготовки кадров, основной целью которой являлось постоянное приведение уровня квалификации работников в соответствие с изменяющимися производственными и социальными условиями, формирование у них высокого профессионализма, современного экономического мышления, умения работать в условиях полного хозрасчета и самофинансирования, развития демократии и самоуправления была предусмотрена в типовом Положении о непрерывном профессиональном и экономическом обучении кадров народного хозяйства, утвержденном постановлением Государственного комитета СССР по народному образованию и секретариата ВЦСПС от 15 июня 1988 г. № 369/92-14-147/20/18-22.

После провозглашения независимости Россией кадры высшей квалификации по специальности 240100 «организация перевозок и управление на транспорте (водном)», а затем 26.03.01 «гидрографическое обеспечение судоходства и управление водным транспортом» в России готовили и готовят: Государственный университет морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова; Морской государственный университет имени адмирала Г. И. Невельского; Государственный морской университет имени адмирала Ф. Ф. Ушакова; Волжский государственный университет водного транспорта и Сибирский государственный университет водного транспорта Росморречфлота.

В 2019 г. в структуре МИРЭА — Российского технологического университета (РТУ МИРЭА) был образован Институт комплексных исследований национальной морской политики (ИКИ НМП). ИКИ НМП вменено осуществлять мониторинг реализации Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2019 г. № 1930-р, и

формирование проекта ежегодного доклада Правительства Президенту о результатах комплексной оценки состояния национальной безопасности России в сфере морской деятельности.

В рамках Положения о нем ИКИ НМП провел в 2019 г. комплексный анализ текущего состояния и перспектив развития морской деятельности в отраслевом и пространственном разрезах. Анализ показал, что одной из ключевых проблем развития морехозяйственного комплекса страны на сегодняшний день является проблема подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области государственного управления морской деятельностью. При этом актуальность ее год от года лишь возрастает.

В Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, где вопросам подготовки квалифицированных кадров отводится первостепенная роль, отмечается, что недостаток квалифицированных кадров по специальностям и направлениям подготовки в сфере морской деятельности и ее государственного управления является одной из основных проблем развития морской деятельности страны.

Подготовка, привлечение и сохранение квалифицированных кадров в сфере морской деятельности является одной из основных целей реализации Стратегии, для достижения которой планируется обеспечить развитие и совершенствование системы образования по подготовке кадров по специальностям и направлениям подготовки. Стратегией отмечается важность совершенствования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов с высшим и средним профессиональным образованием на базе образовательных организаций морского профиля. При этом необходимо обеспечить комплектование научных учреждений и образовательных организаций морского профиля подготовленным и высококвалифицированным научным и профессорско-преподавательским составом, развитие структуры образования и морской науки со специализацией по видам морской деятельности.

Морская коллегия при Правительстве РФ неоднократно рассматривала вопросы кадрового обеспечения реализации национальной морской политики. На заседании этого координационного правительственного органа постоянно обсуждаются и принимаются решения, связанные с созданием системы подготовки (профессиональной переподготовки и повышения квалификации) руководящих кадров и специалистов в сфере управления морской деятельностью для федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ. В связи с этим ИКИ НМП предложил провести разработку и внедрение в образовательный процесс специальных программ обучения «Государственное управление морской деятельностью Российской Федерации».

В то же время следует отметить, что РТУ МИРЭА не является профильным в сфере морской деятельности, поэтому кадры высшего управленческого звена для морской и речной транспортной деятельности в целом должны готовиться в Академии водного транспорта Российского университета транспорта Минтранса России и государственных университетах Росморречфлота Минтранса России.

Говоря о системной подготовке кадров высшего управленческого звена для государственной и муниципальной морской хозяйственной деятельности в широком смысле: морская и речная транспортная и портовая деятельность; морская рыбопромышленная деятельность; морская научно-исследовательская деятельность; морская геологическая деятельность; морская нефтегазовая деятельность; морская гидрометеорологическая деятельность и др., то с этой задачей вполне может справиться РАНХиГС в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление». Для осуществления этого в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление» необходимо ввести специализацию «Государственное и муниципальное управление морской деятельностью». Далее на первом этапе разработать программу повышения квалификации кадров в объеме 72—150 часов. На втором этапе — программу переподготовки кадров в объеме 250 и более часов (для лиц, имеющих высшее образование). Это потребует некоторое количество подготовленных в морском деле преподавательских кадров. Но все это можно осуществить только при принятии положительного решения уполномоченными федеральными органами государственной власти во исполнение Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации — где, в каком учебном заведении размещать заказ на переподготовку государственных и муниципальных служащих (работников), деятельность которых затрагивает и морскую хозяйственную. В основном это приморские территории, а в этих регионах осуществляют свою деятельность филиалы РАНХиГС.

Автору статьи выпала честь с 2009 по 2019 г. читать на юридическом факультете в Южно-Российском институте управления — филиале РАНХиГС (ранее — Северо-Кавказская академия госслужбы) курс по международному и российскому морскому праву. В процессе длительного периода преподавания было выявлено, что интерес к изучению и осмыслению всех видов морской деятельности у студентов и слушателей огромный.

В настоящее время морская деятельность России активно освещается в средствах массовой информации: завершение прокладки по дну Балтийского моря газопровода «Северный поток-2»; активное освоение Северного морского пути; защита суверенных морских пространств прав России от активизации провокаций военными кораблями стран НАТО и противодействие этому силами и средствами Военно-Морского флота, морской пограничной службы ФСБ России и морской службы Росгвардии и

др.

Итак, на всем протяжении истории с момента зарождения и своего дальнейшего развития система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров высшего управленческого звена для морской транспортной инфраструктуры СССР в предназначенных для этого морских учебных заведениях претерпела значительные изменения, выразившиеся в количественных и качественных параметрах.

На прочный фундамент высшего управленческого образования, заложенный в СССР, было настроено добротное здание обучения управленческому искусству в российский период. Основные выработанные традиции, умноженные на новые принципы и идеи организации и управления, созданы и продолжаются в современный период развития системы морского транспортного управленческого образования России, но уже в другом виде и в другом качестве.

Литература

1. Скрынник, А. М. Система морского транспортного образования в Российской империи и СССР: краткий историко-правовой аспект / А. М. Скрынник // Океанский менеджмент. — 2020. — № 3(8). — С. 41— 44.
2. Луговец, А. А. Морской флот в транспортной системе России / А. А. Луговец. — Москва : ДеКА, 2003.
3. Отчет о самообследовании Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Морской государственный университет имени адмирала Г. И. Невельского». — Владивосток, 2009.

References

1. Skrynnik, A. M. Sistema morskogo transportnogo obrazovaniya v Rossiyskoy imperii i SSSR: kratkiy istoriko-pravovoy aspekt [The system of maritime transport education in the Russian Empire and the USSR: a brief historical and legal aspect] / A. M. Skrynnik // Okeanskiy menedzhment. — 2020. — № 3(8). — S. 41 — 44.
2. Lugovets, A. A. Morskoy flot v transportnoy sisteme Rossii [Marine fleet in the transport system of Russia] / A. A. Lugovets. — Moskva : DeKA, 2003.
3. Otchet o samoobsledovanii Federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya vysshego professional'nogo obrazovaniya «Morskoy gosudarstvennyy universitet imeni admirala G. I. Nevel'skogo» [Report on self-examination of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education “Maritime State University named after Admiral G. I. Nevelskoy”]. — Vladivostok, 2009.

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 378.046.4:656.62.08

© Лещов Геннадий Юрьевич
— кандидат экономических наук, заместитель директора
по инновациям Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Современная система транспортного образования в контексте управления безопасностью на транспорте: проблемы и перспективы развития

Аннотация. В работе представлен анализ современной системы подготовки специалистов в области обеспечения безопасности на железнодорожном и автомобильном транспорте. Автором выявлены основные факторы, отрицательно влияющие на реализацию образовательных программ по подготовке специалистов в рассматриваемой области. В статье говориться о необходимости разработать типовые основные программы профессионального обучения в целях установления единого базового уровня компетенции работников железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением поездов и маневровой работой. Высказано негативное отношение к субъектному составу хозяйствующих субъектов, осуществляющих подготовку водителей транспортных средств (автошкол), содержанию примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий и пр. Также высказано суждение о создании саморегулируемой организации в целях обеспечения эффективности и качества подготовки лиц, управляющих транспортными средствами, объединяющей организации, осуществляющие соответствующую образовательную деятельность и т.д.

Ключевые слова: транспортное образование; транспортная безопасность; безопасность дорожного движения; профессиональный стандарт; автошкола; профессиональное обучение водителей.

© Gennady Yu. Leshchov
— Candidate of Economic Sciences, deputy director on innovations
of the Law Institute of the Russian University of Transport

The modern system of transport education in the context of transport safety management: problems and development prospects

Abstract. The current paper has presented the analysis of the modern training system of specialists in the field of rail and road transport safety. The author has identified the main factors that negatively affect the implementation of educational programs for training specialists in the area under consideration. The paper has considered the necessity to develop standard basic vocational training programs in order to establish a single basic level of competence for railway workers directly related to train driving and maneuvers. There has been expressed a negative attitude towards the subject composition of economic entities that are training drivers of vehicles (driving schools), the content of programs for vocational training of drivers of vehicles of the corresponding categories and subcategories, etc. Also, there has been suggested to create a self-regulatory organization in order to ensure the efficiency and quality of training for persons who drive vehicles, uniting organizations that carry out relevant educational activities, etc.

Keywords: transport education; transport safety; traffic safety; professional standard; driving school; professional training of drivers.

Важнейшей предпосылкой и необходимым элементом современной модели обеспечения безопасности на транспорте являются новейшие образовательные продукты, создаваемые транспортными образовательными организациями, охватывающими всю линейку непрерывного профессионального образования в сфере транспорта. Модернизация образовательной деятельности в указанной сфере предопределена как важностью сферы оказания образовательных услуг, так и новыми подходами к функционированию транспортной отрасли. Государственная политика в сфере транспорта ориентирована на создание инновационной модели развития транспортного комплекса страны. Как ранее отмечалось в государственной программе РФ «Развитие транспортной системы» (утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 319, в настоящее время утратила силу), переход к новой модели развития транспортной системы осуществляется на основе развития современных транспортно-логистических технологий, новых форм организации транспортного процесса и взаимодействия видов транспорта, повышения производительности труда и энергоэффективности, усиления роли научно-технического обеспечения в развитии отрасли.

Курс на создание инновационной политики на транспорте

предопределил новые подходы к подготовке профессиональных кадров для транспортных организаций, о чем свидетельствует принятая в 2021 г. Концепция подготовки кадров для транспортного комплекса до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 февраля 2021 г. № 255-р). Основы такого подхода были заложены еще в Транспортной стратегии Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 17-34-р, в настоящее время утратила силу), предусматривающей, что инновационное развитие транспортной системы России обеспечивается за счет развития науки, инновационных технологий и системы подготовки кадров, т.е. интеграции науки, образования и бизнеса.

В соответствии с Концепцией подготовки кадров для транспортного комплекса до 2035 года современная система транспортного образования включает подготовку работников, обеспечивающих безопасность на транспорте (транспортную безопасность, безопасность дорожного движения и пр.). Безопасность на транспорте традиционно является составной частью национальной безопасности государства. Справедливо в связи с этим суждение Б. П. Елисеева, рассматривающего систему государственного образования, в том числе транспортного, одним из важнейших элементов обеспечения безопасности России [1, стр. 2—6].

Анализ современной системы управления безопасностью на транспорте позволяет говорить о том, что вопросы подготовки специалистов, как управляющих транспортными средствами, так и отвечающих за обеспечение безопасности движения, становятся приоритетными для дальнейшего прогрессивного развития транспорта. Выявлены основные факторы, отрицательно влияющие на реализацию образовательных программ по подготовке специалистов в рассматриваемой области.

Так, в настоящее время Ространснадзор предоставляет государственную услугу по выдаче свидетельства на право управления курсирующим по железнодорожным путям тяговым подвижным составом. Предоставление данной государственной услуги предусматривает процедуру проверки знаний кандидатов на право управления курсирующим по железнодорожным путям тяговым подвижным составом и выдачу соответствующего свидетельства. Данное обстоятельство предопределяет необходимость унификации программ профессионального обучения машиниста локомотива, мотор-вагонного подвижного состава и (или) специального самоходного подвижного состава. В целях установления единого базового уровня компетенции работников железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением поездов и маневровой работой, необходимо в рамках реализации полномочий, предусмотренных п. 5.2.8(1) и 5.2.11(14) Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395), разработать типовые основные программы профессионального обучения.

Среди основных составляющих безопасности дорожного движения в схеме «Водитель—автомобиль—дорога» наиболее уязвимым и нестабильным звеном остается водитель. Надежность водителя как участника дорожного движения закладывается в период его обучения в автошколе, в которой всего лишь три месяца обучают граждан управлять автомототранспортным средством или квадроциклом для осуществления коммерческих перевозок. По нашему мнению, следует обучать 2—3 года профессионалов для работы на сложной технике, повышая одновременно их образовательный уровень.

В настоящее время в системе подготовки водителей автотранспортных средств действуют коммерческие и некоммерческие организации различных организационно-правовых форм, а также индивидуальные предприниматели. Деятельность большинства из них имеет цель — извлечение прибыли. Разрушенная государственная система подготовки водителей как для народного хозяйства, так и для личного пользования, привела к тому, что в данную сферу деятельности пришли люди, не озабоченные проблемами безопасности и качественных кадров для отрасли. Отсутствие должной нормативно-правовой базы по организации работы рассматриваемых образовательных организаций, а также требований к педагогическому составу предопределят невысокий профессиональный уровень преподавателей теоретического курса правил дорожного движения и устройства автомобиля в автошколах.

Кроме того, исключив в 2014 г. из Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» ст. 26, в которой предусматривалась структура учебных организаций, имеющих право обучать подростков вождению в целях получения водительского удостоверения, мы получили негативное отношение подростков к безопасному поведению и управлению автотранспортом.

Таким образом, указанные обстоятельства свидетельствует о потребности трансформации модели профессиональной подготовки водителей, осуществляемой автошколами в России. Сегодня такая подготовка производится в рамках профессионального обучения, правовой основой которого являются нормы Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В соответствии с п. 1 ст. 73 указанного Закона профессиональное обучение направлено на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции. Согласно требованиям компетентного подхода компетенции включают в себя триединство сформированных результатов обучения: знаний, умений и навыков. Между тем Примерные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, утвержденные приказом Минобрнауки России от 26 декабря 2013 г. № 1408, в качестве планируемых результатов освоения программы содержат только знания и умения. Таким образом, сформированность навыков остается за рамками

образовательного результата. Представляется, что подобный подход требует пересмотра в связи с тем, что итогом обучения управлению автомобилем должны являться именно навыки.

Примерные программы профессионального обучения водителей транспортных средств большинства категорий содержат дифференциацию на базовый, специальный и профессиональный циклы, предполагая, что изучение дисциплин профессионального цикла позволит выпускнику освоить профессию водителя. Вместе с тем крайне ограниченное количество профессиональных стандартов в этой области осложняют формулирование требований к результатам освоения образовательных программ. Тарифно-квалификационные характеристики по общеотраслевым профессиям рабочих, утвержденные постановлением Минтруда России от 10 ноября 1992 г. № 31, сохраняющие свое действие в настоящее время, не содержат требований к умениям и навыкам, ограничиваясь только знаниями. Между тем появление новых форм управления транспортными средствами (прогнозируемое развитие использования автономных, беспилотных и полностью автоматизированных транспортных средств) обусловливает потребность в актуализации и требований, предъявляемых к водителям. Необходимость такой актуализации в полной мере распространяется и на водителей, ограничивающих свое управление транспортным средством только личными нуждами.

Серьезной проблемой является отсутствие профессиональных стандартов, устанавливающих квалификационные характеристики лиц, участвующих в реализации программ профессионального обучения по подготовке водителей в автошколах. Единственный утвержденный приказом Минтруда России от 28 сентября 2018 г. № 603н профессиональный стандарт «Мастер производственного обучения вождению транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий» ограничивает трудовые функции лица, осуществляющего обучение, планированием и проведением практических занятий по обучению вождению, педагогическим контролем и оценкой освоения квалификации обучающимся. Профессиональные стандарты преподавателей учебных предметов отсутствуют, а между тем их разработка критично важна, поскольку от уровня подготовленности преподавателя зависит безопасность дорожного движения, участником которого является выпускник автошколы, а в глобальном понимании — и безопасность дорожного движения в целом.

Одним из факторов, отрицательно влияющих на продуктивный диалог государства с бизнесом, является подконтрольность образовательных учреждений данной категории ряду органов исполнительной власти: Минпросвещения, МВД, Минтрансу России и подразделениям в субъектах РФ Роспотребнадзора, МЧС России и др.

Реализация функции государства в обеспечении безопасности движения

транспорта возможна при активном взаимодействии общественных институтов и контрольно-надзорных органов, делегировании части императивных функций саморегулируемым организациям. В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрена процедура частичной передачи контрольных функций саморегулируемым организациям. Такой путь диалога бизнеса с государством позволит сформировать экспертное сообщество из числа профессиональных общественных объединений.

Представляется необходимым в целях обеспечения эффективности и качества подготовки лиц, управляющих транспортными средствами:

— создание саморегулируемой организации в форме ассоциации образовательных учреждений, основанной на членстве, объединяющей организации, осуществляющие образовательную деятельность по программам профессионального обучения лиц, претендующих на получение права управления транспортными средствами, и обеспечение безопасности на транспорте, а также организации высшего и среднего образования, осуществляющие подготовку специалистов в области управления транспортными средствами и обеспечения безопасности на транспорте;

— создание условий, направленных на обеспечение соответствия образовательных организаций обязательным требованиям контрольно-надзорных органов в целях обеспечения соответствия подготовки водителей законодательству РФ, включая Федеральные законы «Об образовании», «О безопасности дорожного движения».

При этом на саморегулируемую организацию возможно возложить выполнение следующих государственных задач и реализацию таких полномочий, как:

а) подготовка специалистов массовых технических профессий, связанных с управлением, обслуживанием и ремонтом автомототранспортных средств и самоходных машин, развитие технического творчества;

б) развитие и популяризация технических видов спорта;

в) участие в развитии физической культуры и прикладных видов автомотоспорта;

г) воспитание у граждан (детей и молодежи) стереотипов безопасного и законопослушного поведения при участии в дорожном движении;

д) патриотическое (военно-патриотическое) воспитание граждан;

е) формирование и совершенствование антикоррупционных компетенций участников процессов подготовки преподавателей и инструкторов практического обучения автошкол, иных участников дорожного движения;

ж) участие в лицензировании образовательных учреждений осуществляющих подготовку водителей путем аккредитации,

периодического подтверждения и контроля соответствия их учебно-материальной базы и учебных программ;

з) подготовка, переподготовка, периодическое подтверждение соответствия и сертификация персонала таких учебных заведений;

и) ведение реестров и рейтингов преподавателей, инструкторов, экзаменаторов и выданных им сертификатов;

к) участие в нормативном регулировании данной сферы деятельности;

л) создание системы профессиональной ориентации и непрерывного дополнительного профессионального обучения водителей транспортных средств;

м) создание единой системы сертификации квалификаций лиц, управляющих транспортными средствами;

н) ведение единой системы оценки качества профессионального обучения водителей транспортных средств;

о) представление профессионального сообщества подготовки водителей в федеральных и региональных органах исполнительной, законодательной и судебной власти;

п) участие от имени профессионального сообщества в работе общественных, в том числе международных, организаций.

Предлагаемая система организации подготовки специалистов транспорта позволит надзорным органам — МВД России, Рособрнадзору и Ространснадзору осуществлять свои функции по оценке обязательных требований, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля в режиме непрерывного мониторинга за каждым членом саморегулируемой организации непосредственно. Единая платформа позволит систематизировать взаимоотношения бизнеса и государства, перевести его в наиболее комфортную зону для прогрессивного развития сферы подготовки специалистов транспорта.

Для реализации указанных предложений определены первоочередные задачи:

1) формирование институтов гражданского общества, способных в полной мере удовлетворить потребности граждан в получении современного, высокотехнологичного транспортного образования;

2) создание условий для непрерывного профессионального образования, начиная от подготовки водителей в автошколах до программ магистратуры, реализуемых организациями высшего образования в единой системе координат, соответствующих профессиональным стандартам и постоянно совершенствующимся компетенциям участников движения;

3) создание российской цифровой платформы, обеспечивающей потребности как высшего и среднего профессионального образования, так и профессионального обучения;

4) обеспечение системы транспортного образования всеми элементами технологического контроля с использованием возможностей

искусственного интеллекта;

5) создание условий для передачи части функций контрольно-надзорных органов общественным объединениям для сбалансированного диалога между государством и бизнесом;

6) снятие административных барьеров для прогрессивного функционирования единой системы транспортного образования;

7) обеспечение возможностей для организации работы по реализации государственной антикоррупционной политики, минимизации коррупционных рисков в транспортной отрасли, выполнению задачи по формированию и совершенствованию антикоррупционных компетенций участников дорожного движения.

Считаем целесообразным высказать свою позицию по данным вопросам для выработки предложений и разработки необходимых нормативных правовых актов в ходе реализации данного проекта МВД, Минтрансу, Минпросвещения России и другим заинтересованным органам.

Литература

1. Елисеев, Б. П. Современный университет в пространстве противоречий. Проблемы и пути их решения : монография / Б. П. Елисеев. — Москва : Дашков и К, 2017.

References

1. Yeliseyev, B. P. Sovremennyy universitet v prostranstve protivorechiy. Problemy i puti ikh resheniya : monografiya [Modern University in the Space of Contradictions. Problems and ways to solve them] / B. P. Yeliseyev. — Moskva : Dashkov i K, 2017.

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 347.463:621.56.8

© Кузина Наталья Владимировна
— ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем безопасности Российской академии наук
nvkuzina@mail.ru

Совершенствование нормативно-правовой базы использования симуляторов VR, регламентирующей систему управления безопасностью на транспорте, как фактор формирования антикоррупционных компетенций

Аннотация. Несмотря на то что именно в сфере транспорта почти век назад впервые появился метод обучения работников транспортных средств на тренажерах, в условиях все большего распространения средств виртуальной реальности и цифровизации до сих пор нет четкого законодательно-правового регулирования, прежде всего, в части необходимости использования метода коллективных занятий экипажей с использованием технологий виртуальной и дополненной реальности. В статье анализируются причины авиакатастроф (по данным Межгосударственного авиационного комитета), возникающих в результате неадекватного взаимодействия членов экипажа воздушного судна с автоматикой и наземными службами, проявляющегося часто при сшибке условных рефлексов во время экстремальной ситуации. Это происходит также в результате переучивания специалистов на эксплуатацию иных моделей воздушного судна, отсутствия совместных занятий экипажей на тренажерах. Показателен тот факт, что в документах Межгосударственного авиационного комитета, как правило, имеются и данные об успешной предшествующей аттестации летного и наземного состава, чьи действия вызвали катастрофу. В условиях дефицита кадров в частных и региональных авиакомпаниях, к сожалению, приходится констатировать факт получения подтверждающих компетенции пилотов документов в результате реализации коррупционных схем. Необходимо законодательное закрепление в правилах приема обучения транспортных работников методик командного тренинга с использованием виртуальной реальности (*VR*), что максимально приблизит работу коллектива к различным экстремальным ситуациям, позволит «сработаться», а также

предотвратить коррупцию при оценке компетенций и получении допуска к деятельности на транспорте (в частности, допуска к полетам).

Ключевые слова: виртуальная реальность; управление транспортным средством; экипаж воздушного судна; технологии командного профессионального обучения; автоматизированные системы управления полетом; сшибка условных рефлексов; психология экстремальных ситуаций.

© Nataliya V. Kuzina
— leading researcher of the FSBES the Security Problems Studies Center of the Russian Academy of Sciences
nvkuzina@mail.ru

Improving the regulatory framework for VR simulators' use, regulating the transport safety management system, as a factor in the formation of anti-corruption competencies

Abstract. Despite the fact that it was in the field of transport almost a century ago that the method of training vehicle workers on simulators first appeared, in the context of the spread of methods of virtual reality and digitalization, there is still no clear legislative regulation, primarily in terms of the need to use the method of collective crew trainings using *virtual* and *augmented reality* technologies. The current paper has analyzed the causes of plane crashes (according to the Interstate Aviation Committee) arising as a result of inadequate interaction of aircraft crew members with automation and ground services, which often appear when the conditioned reflexes collide during an extreme situation. This also occurs as a result of retraining of specialists for the operation of other aircraft models, the lack of joint crew trainings on simulators. Indicative is the fact that in the documents of the Interstate Aviation Committee, as a rule, there is also data on the successful previous certification of the flight and ground personnel, whose actions caused the accident. In the context of a shortage of personnel in private and regional airlines, unfortunately, it is necessary to state the fact that obtaining documents confirming the competence of pilots is usually a result of the corruption schemes. It is necessary to legislatively consolidate for transport workers' training the necessity of team training methods using *virtual reality (VR)*, which will bring the work of the team as close as possible to various extreme situations, allow them to 'feather in', and also prevent corruption in assessing competencies and obtaining admission to transport activities (in particular, permission to fly).

Keywords: virtual reality; driving a vehicle; aircraft crew; team training technologies; automated flight control systems; collision of conditioned reflexes; psychology of extreme situations.

Памяти моего отца,
Кузина Владимира Владимировича, КВС (1947—2019)

Актуальность исследования. В настоящее время как в мировой индустрии развлечений, так и в образовании и профессиональном обучении, активно используются технологии виртуальной и дополненной реальности. Поясним некоторые используемые в данных сферах термины.

I. *VR* — аббревиатура от «*virtual reality*» (виртуальная реальность); созданный техническими средствами мир, ощущаемый реципиентом через каналы чувств; полностью погружает реципиента в виртуальную реальность.

II. *AR* — аббревиатура от «*augmented reality*» (расширенная реальность); технология дополнения несуществующих элементов в реальный мир через сенсорные данные. *AR* может как дополнить реалии, так и убрать что-то из мира, данного в ощущениях.

III. *MR* — аббревиатура от «*mixed reality*» (смешанная реальность); мир, сочетающий лучшие компоненты от предыдущих двух технологий, созданный техническими средствами. Пользователь взаимодействует с реальным миром, в котором присутствуют виртуальные объекты, не отличимые от естественных.

Все три технологии предполагают возможность действий и взаимодействия реципиента в виртуализированном мире, в том числе взаимодействия в команде в определенной смоделированной ситуации, связанной в том числе с рисками профессиональной деятельности специалиста на транспорте, угрозами жизни и здоровью экипажа, пассажиров, иных лиц, возникающими в процессе управления транспортными средствами. Данные приемы активно используются в компьютерных играх и должны быть использованы в процессе обучения экипажей воздушного судна совместно с операторами наземных диспетчерских служб [1].

Легитимация *VR, AR, MR* в настоящее время активно происходит по факту прецедента в системах образования, профессиональной подготовке и переподготовке:

1) киберспорт (разрабатывается стандарт кандидата в мастера спорта и мастера спорта) и индустрия развлечений;

2) авиаотрасль;

3) медицинские специальности и в целом биохимические и физико-химические (научные) специальности;

4) подготовка военных специалистов (прежде всего в зарубежных странах);

5) средняя школа (геймификация как прием обучения).

Внедрение указанных «игровых», симуляционных методик было начато задолго до цифровизации. Первой отраслью, где появились симуляторы и тренажеры, затем от сферы обучения специалистов транспортных служб перешедшие в медицинские специальности, была авиационная [2]. Методика использования тренажеров и *VR* закрепилась прежде всего в высокотравматичных профессиях (транспорт, военное дело), а также в медицинских специальностях по причине высокой вероятности гибели пациентов / личного состава в случае недостаточно выработанных навыков принятия решений у врача / руководителя воинского подразделения и вспомогательного персонала (в случае работы в команде).

В настоящее время учебный процесс в авиаотрасли в связи с увеличивающимся количеством катастроф по причине отсутствия слаженности в работе коллектива, неверных решений операторов в экстремальной ситуации при высоком уровне автоматизации работы систем управления полетом [3], может быть усовершенствован за счет обогащения его приемами командной работы на тренажерах *VR* по образцу длительного командного взаимодействия в киберспорте с целью усиления «сработанности» коллектива, повышения качества и быстроты совместных реакций [4].

Материал и методы исследования, использованные нами в 2015—2021 гг. для изучения вопроса о законодательном регулировании использования методов *VR* в учебном процессе:

1) изучение роли *VR* в процедурах аккредитации в российских вузах;

2) анализ причин авиакатастроф в советский и постсоветский период на территории РФ по данным Международного авиационного комитета [https://www.mak-iac.org/] в части оценки экспертами до авиакатастрофы профессиональных качеств летного состава и диспетчеров; в части сформированности навыков и «сработанности» летного состава и диспетчеров, а также влияние неравного уровня подготовки членов экипажа воздушного судна на вероятность катастрофы;

3) анализ деятельности государства и федеральных органов исполнительной власти в части легитимации использования в процессе подготовки кадров систем искусственного интеллекта и *VR* в ходе групповых занятий на тренажерах.

Цель исследования: выявить перспективы развития обучения персонала с помощью *VR* и искусственного интеллекта в сфере транспорта с обязательной реализацией методики коллективных тренингов специалистов как наземных служб, так и экипажа воздушного судна.

Необходимость и возможности для легитимации методик расширяются в последние годы в связи с развитием систем искусственного интеллекта

и принятой стратегии цифровизации различных отраслей жизни (умный дом, умный город, беспилотный транспорт и т.п.).

Как уже было указано, симуляторы *VR* разного уровня подобия традиционно использовались при обучении работников авиапрома (летного состава). В СССР также существовала такая же давняя традиция (проведение учебных тренировок на тренажерах даже до появления компьютерной техники и *VR*). Однако легитимацию с точки зрения федерального законодательства прошли только тренажеры, обязательные для обучения и аккредитации врачей в специалитете и ординатуре по узким специальностям.

С 2010-х гг. данный подход законодательно закреплен при подготовке медицинских кадров как запрет допуска обучающихся к реальным пациентам до того, как студент или ординатор (по узкой специальности) выработает и закрепит все навыки на тренажерах *VR*.

В остальных областях технологии (прежде всего командные, направленные на повышение сработанности коллектива) профессионального обучения с использованием *VR* развиты все еще слабо.

Результат: оценка качества профессиональных компетенций и навыков доверяется до сих пор не системе, анализирующей правильность выполнения чек-листов, стандартных операционных процедур, а живому эксперту, который может ошибиться или быть подвержен коррупционным схемам (случаи «покупки» лицензии, допуска к полетам, что часто приводят к катастрофам, среди которых наиболее известная катастрофа — крушение самолета «Боинг 737» в Казани 17 ноября 2013 г. с сыном президента Татарстана Иреком Миннихановым на борту).

Почему *VR*-технологии стали развиваться при обучении именно в авиапроме и медицине? Данный вид транспорта связан с наибольшей ответственностью эксплуатантов и операторов (КВС, 2-й пилот, штурман и т.п.): от сформированности и слаженности их функций зависит жизнь нескольких сотен человек [5]. Медицинские специальности (в том числе узкие профили: хирургия, педиатрия, гастроэнтерология, трансплантология, сердечно-сосудистая хирургия, онкология, гематология, трансфузиология, травматология и ортопедия) связаны с высоким риском смерти в силу неправильных манипуляций и неверных решений врача. В обоих случаях велико количество вариантов (влияющих на течение ситуации факторов, пациентов/потребителей услуг, моделей авиатранспорта с требуемыми от специалистов различными навыками работы).

В данных сферах нельзя доверять оценку компетенций и навыков живому эксперту, так как цена ошибки эксперта (в том числе по коррупционным причинам) велика — человеческие жизни.

Кроме того, в двух данных случаях в одном коллективе трудятся специалисты с разным образованием и разными компетенциями, что требует слаженности действий, «сработанности» коллектива.

В чем польза командных тренингов с использованием *VR* по аналогии с командной работой киберспортсменов в различных дисциплинах?

1. Снижается количество катастроф, летальность при осуществлении полетов. Растет безопасность как потребителей услуг, так и личного состава.
2. Снижается вероятность летального исхода для потребителя услуги из-за отсутствия слаженности в работе коллектива. Происходит рост качества и продолжительности жизни.
3. Снижается произвольность при оценке сформированности компетенций и навыков специалиста (в том числе устраняется с высокой долей вероятности и коррупционная составляющая).

По данным Международного авиационного комитета, при анализе катастроф, произошедших по вине пилотов, оказывается, что члены летного коллектива имели высокие оценки при предшествующей аттестации экспертами. Нужен иного типа анализ действий работника авиатранспорта (в том числе с помощью искусственного интеллекта) [6].

Потребность в анализе компетенций специалистов авиатранспортной отрасли с использованием *VR* существует в связи с несколькими насущными проблемами:

1) имеется большое число модификаций техники и инструментария;

2) растет число узких специальностей;

3) прогресс быстро идет вперед, возникают новые технологии (в том числе автоматизированные, с высокой ролью *VR*);

4) в результате возникает необходимость быстрого и постоянного переучивания персонала на новые технические средства и на другой инструментарий;

5) многие катастрофы возникают в результате срабатывания автоматизированного навыка, выработанного у пилота в предшествующий период на ином виде техники (иной модификации воздушного судна).

Так, Як 40 и Як 42 — разные модели нажатия ноги на педаль «газа/снижения скорости» для изменения скорости — носком ноги или всей поверхностью ступни, что вызывает риск катастроф в экстремальной ситуации у пилота, сменившего модель воздушного судна, как это произошло в случае с Як-42 под Ярославлем 7 сентября 2011 г. при катастрофе, в которой погиб основной состав всемирно известной хоккейной команды «Локомотив». Оба пилота начинали летную карьеру в авиакомпании на Як-40, затем сочетали работу на двух модификациях воздушного судна (Як-40 и Як-42), экипаж не был «сработанным», в данном составе совершил ограниченное число рейсов;

6) разная подготовка участников коллектива и неодинаковый практический опыт/налет на различных моделях судов, разный опыт работы с *VR* (командир воздушного судна, например, может иметь меньший налет часов на данной модификации судна, чем второй пилот,

однако соблюдение субординации на борту не позволяет вовремя исправить сложную ситуацию). В силу различных условий показатели приборов у командира воздушного судна и второго пилота могут быть неодинаковыми, а действия специалистов — противонаправленными.

Примеры решения проблемы уже существуют. Так, использование *VR* в медицинской сфере при оценке компетенций во время обучения и аттестации врачей усиливается после 2015 г. (симуляторы используются при проведении первичной аккредитации специалистов).

Недоработки при использовании *VR* могут быть следующими.

1. В случае работы в команде все еще не используются и законодательно не легитимированы, как правило, методы *VR*, позволяющие сформировать слаженную работу специалистов разных профилей подготовки, разного уровня образования и практического опыта (например, второй пилот, бортмеханик, специалист по эксплуатации воздушного судна и т.п.).

2. Все еще не учитывается необходимость перманентного, быстрого и непрерывного «переучивания» [7] при появлении новых технических средств и ситуация срабатывания ранее сформированных навыков (автоматических реакций) в случае возникновения жизнеугрожающей критической ситуации с необходимостью мгновенного, за доли секунды совершенного, зачастую автоматического, бессознательного действия (в силу особенностей организации психики в ситуации витальной угрозы побеждает, как правило, ранее выработанный условный или даже врожденный безусловный рефлекс), возникновение «сшибки» разнонаправленных и часто взаимоисключающих условных рефлексов [8].

Мы вносим следующие предложения по решению вышеуказанной проблемы.

1. С возникновением сферы *VR*, в том числе такого вида спорта, как киберспорт (во многом подобен по смыслу работе тренажера *VR*-реальности в образовании летного состава), возможно использование и юридическое закрепление как образовательной технологии командной работы в *VR* при подготовке кадров (команда транспортного средства: авиапром, водный транспорт и т.п.) [9].

2. Необходимо закрепление данных образовательных технологий, используемых при оценке компетенций специалистов, аккредитации, продлении прав на вождение и т.д.

Подробнее о терминах, процессах, методах симуляционного обучения мы пишем в работе о симуляционном обучении при подготовке кадров высшей квалификации и обучении в пределах дополнительного профессионального образования и переквалификации [10].

В ходе проведения тренингов *VR* необходимо в том числе нейропсихологическое тестирование летного состава, выявление сформированности и устойчивости пространственного мышления, устойчивости психологических реакций, памяти, внимания, исключение

формирования «туннельного эффекта» в экстремальной ситуации в момент тренинга [11].

Методика оценивания сработанности коллектива транспортного средства за время участия в тренинге с применением *VR*, в том числе эффективности взаимодействия летного состава со специалистами помогающих профессий поможет снизить рутинность и условность контроля навыков и компетенций лица при допуске к управлению транспортным средством, повысит заинтересованность работников транспорта к процессу обучения и повышения квалификации, прохождения аттестации сформированности навыков и компетенций.

Вступающее в профессиональную жизнь молодое поколение транспортных работников часто приходит в вуз и в трудовой коллектив, уже умея налаживать командное взаимодействие в ходе участия в сетевых компьютерных играх (в том числе, например, и в широко востребованных коммерческих авиационных симуляторах). Авиасимуляторы — как военные, так и гражданские («Ил-2 Штурмовик», «*Digital Combat Simulator*», «*X-Plane*», «*Microsoft Flight Simulator* 2020», *Falcon* 4.0, *Dovetail Games Flight School, FlightGear* и др.), пользуются широкой популярностью в индустрии развлечений (их обзоры см.: https://cubiq.ru/luchshih-aviasmiulyatorov-na-pk/; https://www.youtube.com/watch?v=aNYjrhuZlzA; https://aviadrive.ru/posts/4993/ и др.). Различного качества симуляторы используются в обучающих курсах различных коммерческих авиашколах, аэроклубах (в том числе ДОСААФ), а также в дополнительном профессиональном образовании школьников, в том числе в целях профориентации.

В предшествующих исследованиях нами было установлено на выборке из 250 студентов вузов России (2017 г.— 2018 гг.), вовлеченных в киберспорт, что к финалу обучения в вузе выпускник имеет равное количество часов, указанных в дипломе и проведенных за игрой (примерно 5000—6000 часов), что вдвое превышает количество часов реального налета (3000, из них не менее 1500 — в качестве командира воздушного судна) для авиаспециалиста в Российской Федерации, при котором он может претендовать на то, чтобы стать членом команды президентского авиаборта.

Нередко современные коммерческие авиатренажеры/игры, созданные с помощью *VR*-технологий, используются при производстве артефактов культуры — например, в кинематографе (сцены противостояния немецких и советских самолетов в небе в кинофильме «Девятаев» Т. Бекмамбетова, С. Трофимова воспроизводятся с помощью онлайн-симулятора *War Thunder* и др.), при реконструкции различных транспортных катастроф в ходе следственного эксперимента.

Нарабатываемые навыки командного взаимодействия в таких и аналогичных им командных *VR*-играх настолько совершенны, что, например, 17 октября 2021 г. российская команда киберспортсменов

«*Team Spirit*» [https://teamspirit.ru/], просуществовавшая до этого пять лет, завоевала высшую награду десятого мирового чемпионата «*The International*», получив за победу 18,2 млн долл. США. Самому младшему участнику данного коллектива из восьми человек исполнилось 14 лет.

Компетенции, сформированные при регулярных многочасовых групповых тренировках, в том числе на авиасимуляторах/симуляторах для иных видов транспорта, особенно построенных на основе самообучающегося искусственного интеллекта, могут быть в дальнейшем использованы для успешного командного взаимодействия в трудовой деятельности. Подход к обучению (и переобучению) летного состава с помощью командных тренажеров *VR*, подготовленных для различных модификаций судна, с учетом возможных нештатных ситуаций и с функцией самообучающегося искусственного интеллекта может повысить качество подготовки пилотов к профессиональной деятельности, оптимизировать стоимость обучения, так как приведет к снижению расходов на топливо и обслуживание воздушного судна.

Автоматизированное формирование и оценивание системой искусственного интеллекта навыков взаимодействия в команде в сложных ситуациях в ходе тренингов *VR* поможет в том числе предотвратить ставшие в настоящее время массовыми случаи получения допуска к управлению транспортным средством через коррупционные прецеденты.

Предлагаемая работа проводится в рамках Государственного задания ФГБУН «Центр исследования проблем безопасности РАН» на 2021 г. и на плановый период до 2023 гг. «Исследования проблем обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях, в том числе в сферах функционирования государственной системы управления, обеспечения территориальной целостности России, противодействия экстремизму и терроризму, обеспечения экономической и научно-технологической безопасности» (НИР № 0006-2021-0005).

Литература

1. Совершенствование профессиональной подготовки летного и диспетчерского составов/ Г. В. Коваленко [и др.] ; под редакцией Г. А. Крыжановского. — Москва : Транспорт, 1996.
2. Айдаркин, Д. В. Разработка и применение автоматизированных систем для профессиональной подготовки летного состава гражданской авиации : монография. — Ульяновск : УВАУ ГА, 2014.
3. Гузий, А. Г. Методология синтеза и коррекции «пирамиды риска» в самолетном сегменте коммерческой авиации России / А. Г. Гузий, А. М. Лушкин, А. В. Фокин // Научный вестник МГТУ ГА. — 2018. — № 4. — С. 8—16.
4. Куклев, Е. А. Автоматизированная система мониторинга и контроля полетов воздушных судов по критерию приемлемого риска на основе управления базами данных / Е. А. Куклев // Научный вестник МГТУ ГА. — 2007. — № 122. — С. 37—44.

5. Коновальчик, А. П. Применение суперкомпьютерных технологий для исследования авиационных катастроф / А. П. Коновальчик, М. В. Малышевский // Вестник Концерна ВКО Алмаз-Антей. — 2016. — № 1 (16). — С. 114—125.
6. Лушкин, А. М. Методология вероятностного оценивания текущего уровня аварийности по результатам факторного анализа авиационных событий / А. М. Лушкин // Научный вестник МГТУ ГА. — 2015. — № 218 (8). — С. 24—28.
7. Дроздецких, И. С. Образовательная среда в системе непрерывного образования пилотов гражданской авиации / И. С. Дроздецких // Вестник Шадринского государственного педагогического университета. — 2019. — № 3 (43). — С. 111—115.
8. Воронин, Л. Г. Анализ и синтез сложных раздражителей нормальными и поврежденными полушариями головного мозга собаки: Экспериментальное исследование / Л. Г. Воронин ; под общей редакцией Орбели. — Москва : 1-я тип. Госгеолиздата, 1948.
9. Кузнецов, А. В. Модернизация системы профессиональной подготовки авиационных специалистов в России / А. В. Кузнецов, Ю. В. Кузнецов // Гуманитарные науки. — 2016. — № 2 (34). — С. 48—54.
10. Кузина, Н. В. Симуляционное обучение при подготовке кадров высшей квалификации и дополнительном профессиональном образовании: К вопросу о дефинициях и структуре процесса / Н. В. Кузина, Л. Б. Кузина, К. Т. Сулимов // Современное образование. — 2018. — № 2. — С. 118—139.
11. Кузина, Н. В. Нейропсихология на службе профилактической медицины и стандарт диспансеризации / Н. В. Кузина // В мире научных открытий. — 2016. — № 5 (77). — С. 83—115.

References

1. Sovershenstvovaniye professional'noy podgotovki letnogo i dispetcherskogo sostavov [Improvement of professional training of flight and dispatching personnel] / G. V. Kovalenko [i dr.] ; pod redaktsiyey G. A. Kryzhanovskogo. — Moskva : Transport, 1996.
2. Aydarkin, D. V. Razrabotka i primeneniye avtomatizirovannykh sistem dlya professional'noy podgotovki letnogo sostava grazhdanskoy aviatsii : monografiya [Development and application of automated systems for professional training of civil aviation flight personnel]. — Ul'yanovsk : UVAU GA, 2014.
3. Guziy, A. G. Metodologiya sinteza i korrektsii «piramidy riska» v samoletnom segmente kommercheskoy aviatsii Rossii [Methodology of synthesis and correction of the "risk pyramid" in the aircraft segment of commercial aviation in Russia] / A. G. Guziy, A. M. Lushkin, A. V. Fokin // Nauchnyy vestnik MGTU GA. — 2018. — № 4. — S. 8—16.
4. Kuklev, Ye. A. Avtomatizirovannaya sistema monitoringa i kontrolya poletov vozdushnykh sudov po kriteriyu priyemlemogo riska na osnove upravleniya bazami dannykh [Automated system for monitoring and control of aircraft flights based on the criterion of acceptable risk based on database management] / Ye. A. Kuklev // Nauchnyy vestnik MGTU GA. — 2007. — № 122. — S. 37—44.
5. Konoval'chik, A. P. Primeneniye superkomp'yuternykh tekhnologiy dlya issledovaniya aviatsionnykh katastrof [Application of supercomputer technologies for the study of aviation accidents] / A. P. Konoval'chik, M. V. Malyshevskiy // Vestnik Kontserna VKO Almaz-Antey. — 2016. — № 1 (16). — S. 114—125.
6. Lushkin, A. M. Metodologiya veroyatnostnogo otsenivaniya tekushchego urovnya avariynosti po rezul'tatam faktornogo analiza aviatsionnykh sobytiy [Methodology of probabilistic assessment of the current level of accidents based on the results of

factor analysis of aviation events] / A. M. Lushkin // Nauchnyy vestnik MGTU GA. — 2015. — № 218 (8). — S. 24—28.
7. Drozdetskikh, I. S. Obrazovatel'naya sreda v sisteme nepreryvnogo obrazovaniya pilotov grazhdanskoy aviatsii [Educational environment in the system of continuous education of civil aviation pilots] / I. S. Drozdetskikh // Vestnik Shadrinskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. — 2019. — № 3 (43). — S. 111—115.
8. Voronin, L. G. Analiz i sintez slozhnykh razdrazhiteley normal'nymi i povrezhdennymi polushariyami golovnogo mozga sobaki: Eksperimental'noye issledovaniye [Analysis and synthesis of complex stimuli by normal and damaged cerebral hemispheres of a dog] / L. G. Voronin ; pod obshchey redaktsiyey Orbeli. — Moskva : 1-ya tip. Gosgeolizdata, 1948.
9. Kuznetsov, A. V. Modernizatsiya sistemy professional'noy podgotovki aviatsionnykh spetsialistov v Rossii [Modernization of the system of professional training of aviation specialists in Russia] / A. V. Kuznetsov, YU. V. Kuznetsov // Gumanitarnyye nauki. — 2016. — № 2 (34). — S. 48—54.
10. Kuzina, N. V. Simulyatsionnoye obucheniye pri podgotovke kadrov vysshey kvalifikatsii i dopolnitel'nom professional'nom obrazovanii: K voprosu o definitsiyakh i strukture protsessa [Simulation training in training highly qualified personnel and additional vocational education: On the question of the definitions and structure of the process] / N. V. Kuzina, L. B. Kuzina, K. T. Sulimov // Sovremennoye obrazovaniye. — 2018. — № 2. — S. 118—139.
11. Kuzina, N. V. Neyropsikhologiya na sluzhbe profilakticheskoy meditsiny i standart dispanserizatsii [Neuropsychology at the service of preventive medicine and the standard of clinical examination] / N. V. Kuzina // V mire nauchnykh otkrytiy. — 2016. — № 5 (77). — S. 83—115.

ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

УДК 338.24:378

© Чеботарева Анна Александровна
— доктор юридический наук, доцент, заведующая кафедрой «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
anna_galitskaya@mail.ru

© Романова Яна Павловна
— специалист по управлению персоналом Главного вычислительного центра ОАО «РЖД»
volzhankina97@mail.ru

Цифровая трансформация государственного управления и экономики: тренды кадровой политики и образования

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с влиянием цифровизации на потребности в подготовке специалистов технического профиля, юристов, специалистов кадрового блока, экономистов в условиях цифровой трансформации. Для транспортной отрасли вопрос подготовки квалифицированных кадров в данном направлении на современном этапе более чем актуален. Авторы освещают подходы, которые лежат в основе современной подготовки квалифицированных кадров с учетом развития информационно-телекоммуникационных технологий и перехода на автоматизированный процесс во многих сферах общественной жизни. Происходящие изменения обусловливают пересмотр подготовки специалистов, поскольку с учетом указанных процессов необходимо формировать новые компетенции и навыки.

Ключевые слова: цифровизация; цифровая трансформация; информационно-телекоммуникационные технологии.

© Anna Al. Chebotareva
— Doctor of Law, docent, head of the department ‘Administrative Law, Ecological Law, Information Law’ of the Law Institute of the Russian University of Transport

© Yana P. Romanova
— specialist of staff management
of the Main computing center of JSCo “RZD”

Digital transformation of public administration and economy: trends in human resource policy and education

Abstract. The current paper has considered the issues related to the impact of digitalization on the needs for training technical specialists, lawyers, human resource specialists, economists in the context of digital transformation. For the transport industry, the issue of training qualified staff in this area is currently of great relevance. The authors have presented the approaches that are at the core of the modern training of qualified staff, taking into account the development of information and telecommunication technologies and the transition to an automated process in many areas of public life. The changes taking place have determined the revision of the specialists’ training, since, taking into account these processes, it is necessary to form new competencies and skills.

Keywords: digitalization; digital transformation; information and telecommunication technologies.

Сегодняшний век связан со стремительным развитием информационно-телекоммуникационных технологий. В свою очередь, это предопределяет необходимость подготовки специалистов в разных областях. Фактически, если внедрение цифровизации будет происходить без соответствующей подготовки кадров, то эффекта от автоматизации многих процессов будет мало.

Если анализировать основные тренды в транспортной отрасли, то 19 октября 2021 г. на заседании президиума Государственного Совета Российской Федерации, представляя проект Транспортной стратегии на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, об этом говорил министр транспорта В. Г. Савельев. Итак, один из основных акцентов стратегии — ускоренная цифровизация и прорывные технологические решения. Кроме того, подчеркнуто, что цифровая трансформация — один из важнейших разделов стратегии. Он включает известные инициативы, такие как «Автономный транспорт», включая «виртуальную» сцепку, проект «Бесшовная грузовая логистика», предполагающий переход на электронные перевозочные документы, а также дальнейшее внедрение электронных пломб, проект «Зеленый цифровой коридор пассажира», в основе которого актуальные технологии биометрической идентификации пассажиров и безналичной оплаты проезда. В числе векторов развития — оцифровка всей инфраструктуры, интеллектуальные пункты пропуска,

BIM-технологии, цифровые двойники, интеллектуальные транспортные системы.

Актуальность вопроса кадрового обеспечения в таких условиях очевидна. В связи с этим в рамках настоящего исследования сфокусируем внимание на потребностях в подготовке специалистов технического профиля, юристов, специалистов кадрового блока, экономистов в условиях цифровой трансформации.

По замечанию И. Ю. Артемьева, важнейшими вызовами для образовательной сферы, экономики и общества в условиях цифровизации являются: подготовка соответствующих кадров, разработка современных требований к компетенциям и всеобщей цифровой грамотности. На их основе формулируется ряд следующих целей:

1) подготовка высококвалифицированных кадров по направлению и развитию цифрового сегмента экономики;

2) ликвидация цифровой безграмотности всех категорий персонала современных предприятий, организаций и учреждений;

3) непрерывное формирование цифровой культуры у граждан страны [1, стр. 15].

Развитие конкуренции и кадровых ресурсов в условиях цифровой экономики связано с действием множества факторов — цифровая экономика может стать барьером для одних структур, отказывающихся от активного использования цифровых технологий, и являться стимулом к усилению конкурентных позиций других структур, включающих применение данных технологий в свою деятельность.

Процесс цифровизации и формирование новых отраслей сопровождается серьезными вызовами, которые возникают как перед отдельными людьми, так и перед государством, несущим ответственность за трансформацию всей системы подготовки кадров.

Для того чтобы успевать за цифровизацией, требуется комплекс новых компетенций и навыков. К примеру, становится актуальным наличие у сотрудника навыков и знаний, требуемых как для инженера, так и для экономиста. Это важно для того, чтобы не просто понимать сущность производственного процесса и то, каким образом он упрощается благодаря технологиям, но и уметь управлять этим процессом, знать, как оценить эффект от цифровизации.

Итак, начнем со специалистов технического профиля. Задачи цифровизации промышленности состоят в выведении на новый уровень процессов производственного проектирования, самого производства и управления предприятиями, оптимизации производственных и бизнес-моделей, повышении надежности производственных процессов и качества выпускаемой продукции.

Для реализации указанных направлений, а также решения других междисциплинарных задач в области цифровизации требуются кадры новой формации — «системные инженеры, обладающие компетенциями

мирового уровня (“инженерный спецназ”), и технологические предприниматели, разбирающиеся в наукоемком высокотехнологичном бизнесе» [4, стр. 164].

Более перспективным в плане совершенствования подготовки инженерных кадров в условиях попытки тотального внедрения цифровых технологий, на наш взгляд, является несколько забытая идея гуманизации и гуманитаризации высшего образования, особенно в условиях резкого сокращения количества и объема часов дисциплин гуманитарного и экономико-управленческого блоков, а также попыток внедрения дистанционного и медиаобучения, уменьшения количества часов аудиторной работы при активном взаимодействии с преподавателем.

Гуманитаризация инженерной подготовки должна осуществляться одновременно за счет введения оптимального числа гуманитарных и экономических дисциплин и усиления дисциплин технического профиля социальными компонентами. Данный процесс связывается с процессом раскрытия «гуманитарного измерения науки и техники», который реализуется путем акцентирования внимания на духовных аспектах жизнедеятельности человека, необходимости проведения качественной оценки новизны технических объектов с позиции «критериев психологической, нравственной, эстетической и экологической функциональности», и состоит, таким образом, не только в изменении характера и ценностных ориентаций инженерного мышления, но и в получении ориентации на саморазвитие и самосовершенствование личности будущего инженера [4, стр. 164].

Согласно ряду прогнозов до 50% сегодняшних профессий могут исчезнуть к 2030 г., а наиболее востребованными станут профессии, связанные с наличием высокого интеллекта, развитой интуиции, навыков социального взаимодействия и сопереживания, а от конкурентоспособности и творческих способностей конкретного человека будет зависеть эффективность функционирования целых стран [3, стр. 46]. Особенно показательно это можно продемонстрировать на уровне юридической специальности. Так, существует мнение, что юристов вовсе готовить не нужно, их заменит искусственный интеллект.

Возьмем профессию судей. О. А. Сычева справедливо указывает на то, что «робот-судья при отсутствии подлежащей применению нормы и сходстве правоотношений сможет обратиться к аналогии права или закона, но судейским усмотрением это не станет, а будет лишь определенной логической операцией сложного программного механизма. Искусственному интеллекту недоступны правосознание, чувство ответственности, самоанализ, моральный самоконтроль, самосуд. Невозможно заранее создать алгоритм для разрешения каждой судебной ситуации, решения всех процессуальных задач. Иное сведет на нет институты презумпции невиновности и презумпции добросовестности, сделает предрешенной нередкую для судей-практиков ситуацию

конкуренции заключений судебной и внесудебной экспертиз, а также полностью нивелирует понятие справедливости в судопроизводстве» [5, стр. 17]. Особенно актуальна данная ремарка, когда для разрешения судебного спора судье необходимо применить аналогию права. Встает вопрос: каким образом искусственный интеллект сможет учесть основополагающие принципы права и соотнести их с обстоятельствами конкретного дела? Очевидно, что искусственный интеллект способен выносить шаблонные решения, но он никак не сможет заменить то судейское усмотрение, которое может применяться при разрешении того или иного спора.

В ведущих учебных и научных заведениях создаются цифровые правовые профили, и это позицинирует их как флагманские, передовые научные и учебные центры. На сайте Высшей школы экономики можно наблюдать новый раздел: профессии в тренде — как «Вышка» отвечает на вызовы будущего. В числе называемых трендовых профессий — «блокчейн-юрист», цифровой логист» и пр.

Переход к новой модели экономического роста

HR-аналитик

Блокчейн-юрист

Специалист по краудфандингу

Цифровой логист

Само по себе формируемое активно цифровое право имеет свою особую специфику. И для юристов, специализирующихся в данном направлении, задач немало. Обнаруживается много специальных областей профессиональной деятельности, в которых необходимо иметь профессиональные компетенции, понимать механизмы правового регулирования (сделки с использованием электронной подписи, электронные доказательства, заключение и исполнение смарт-контрактов на основе технологии блокчейн, правовое обеспечение безопасности критической информационной инфраструктуры, электронное судопроизводство, сбор цифровых следов, защита прав на цифровые финансовые активы, цифровые деньги, защита интеллектуальных прав в Интернете и т.д.).

Безусловно, что подготовка юристов в современных условиях должна осуществляться, например, с применением и дистанционного образования, различных онлайн-платформ. В первую очередь, это перспективно тем, что многие сферы становятся автоматизированными, поэтому современные юристы должны хорошо в этом ориентироваться и предоставлять свои услуги и с использованием онлайн-платформ. При этом речи не идет о необходимости замены юристов искусственным

интеллектом (роботами).

Предлагаемая Юридическим институтом Российского университета транспорта образовательная программа по профилю «Юриспруденция в сфере цифровой экономики и государственном управлении» по направлению подготовки «Юриспруденция» отвечает современным реалиям и учитывает перспективы и динамику развития рынка труда.

Развитие цифровой экономики является очевидным приоритетом для нашего государства, а в рамках национальной программы «Цифровая экономика» основным выступает проект «Кадры для цифровой экономики».

В числе конкурентных преимуществ программы следующие.

1. В условиях трансформации рынка труда нужны компетентные кадры — юристы-специалисты в сфере государственного управления, способные обеспечивать правовое сопровождение цифровой экономики.

2. Компетенции, полученные в процессе обучения по данному профилю, актуальны для всех областей современной деловой жизни и юриспруденции. Обучение строится по проектному методу, который позволяет студентам, начиная с первого курса, в тесном взаимодействии с работодателями, реализовывать реальные исследовательские, корпоративные и прикладные проекты.

3. Перечень изучаемых дисциплин охватывает все особенности функционирования цифровой экономики и современного государственного управления и учитывает перспективы и динамику их развития. В процессе обучения будущие юристы изучат уникальные дисциплины, направленные на освоение необходимых компетенций: правовые основы цифровой экономики, основы правового обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования в государственном управлении, защита персональных данных в цифровой среде, правовые основы государственной службы в Российской Федерации, правовые основы искусственного интеллекта и др.

4. Где будут востребованы юристы, получившие специальную подготовку в сфере цифровой экономики? В государственных органах, во всех сферах государственного управления, в бизнесе, на рынке юридических услуг, банковском деле, и это далеко не полный перечень.

5. Данная программа представляет интерес как для выпускников школ, планирующих связать свою жизнь с юриспруденцией, причем в самом актуальном для нее направлении, связанном с государственным управлением и цифровой экономикой, так и для выпускников колледжей по специальностям «Экономика и бухгалтерский учет», «Земельно-имущественные отношения», «Страховое дело» и др.

Уже не вызывает сомнения, что специалистам в области юриспруденции необходимо быть готовым к таким реалиям, как защита интересов в условиях цифровой экономики, беспилотного транспорта, технологий блокчейн и криптовалют. В современном мире появляются ранее

неизвестные, а подчас и непонятные объекты прав, способы инвестирования в цифровые проекты, развивается технология блокчейн, которая выводит на новый виток развития трансграничные финансовые операции.

Кроме того, трансформируется характер государственного управления в условиях цифровой экономики, что требует специализированной качественной юридической подготовки.

Если же обратиться к особенностям подготовки специалистов кадрового блока, то можно отметить следующее. На сегодняшний день представляется, что к созданию условий формирования готовности специалистов кадрового блока к инновационной деятельности наиболее адекватна и готова система дополнительного профессионального образования. Именно эта система обладает ресурсами и потенциалом, позволяющими гибко реагировать на происходящие изменения, стратегические цели и требования внешней среды, обладает повышенной гибкостью относительно индивидуальных запросов обучающихся [2, стр. 49].

Изменения должны коснуться и подготовки специалистов в сфере экономики. В нынешних условиях обучение автоматизированным системам управления предприятием и использование различных справочных систем является важным фактором повышения качества обучения будущих экономистов. Процесс обучения ими может быть использован на всех этапах учебного процесса, но эффективность непосредственно зависит от конкретных задач обучения, цикла дисциплин или профессиональной подготовки будущего экономиста в целом. Использование компьютерных технологий обучения требует наличия соответствующего программного обеспечения, свободного владения преподавателями и студентами техникой, выделение определенной части рабочего времени на разработку информационно-содержательного обеспечения изучения дисциплины. В отличие от предшествующих технических средств обучения, обеспечивающих подобно телевидению однонаправленный поток информации, новая технология обладает обратной связью, является мульти- и междисциплинарной, требует активного участия обучаемого. Для профессиональных требований современного специалиста совершенно немыслим только теоретический подход к решению поставленных задач. Использование компьютерных технологий во многом помогает и облегчает работу квалифицированного экономиста [6, стр. 70].

Таким образом, цифровизация обусловливает необходимость реформирования не только различных процессов, но и подготовки специалистов. Иными словами, современные кадры должны готовиться уже с учетом того, что многие сферы деятельности становятся автоматизированными, поэтому возможный рост безработицы в будущем в связи с некомпетентностью работников может быть предупрежден

путем использования в процессе подготовки специалистов новых подходов, а также натачивания их навыков работы с информационно-телекоммуникационными технологиями. Именно данному направлению при подготовке специалистов должно уделяться особое внимание.

А что касается всего транспортного комплекса, практическое воплощение основного тренда Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года — ускоренной цифровизации и прорывных технологических решений — потребует взвешенного подхода к вопросу квалифицированных кадров в выделенных трендовых направлениях.

Литература

1. Артемьев, И. Ю. Вызовы цифровой экономики и приоритеты новой конкурентной политики России / И. Ю. Артемьев // Право интеллектуальной собственности. — 2018. — № 3. — С. 14—16.
2. Костюк, Н. В. Трансформация подготовки управленческих кадров на этапе цифровизации экономического и социального развития общества / Н. В. Костюк, Т. С. Панина, Е. А. Пахомова // Профессиональное образование и рынок труда. — 2019. — № 4. — С. 43—50.
3. Лихолетов, В. В. О системно-философском и инструментальном базисе элитной подготовки будущих инженеров / В. В. Лихолетов, Е. В. Годлевская // Инженерное образование. — 2018. — № 23. — С. 45—54.
4. Райская, М. В. Императивы подготовки инженерных кадров в контексте обеспечения процесса цифровой трансформации промышленности / М. В. Райская // Экономическое развитие в XXI веке: тенденции, вызовы и перспективы : сборник научных трудов VIII Международной научно-практической конференции : в 2 частях. Казань—Москва, 21 мая 2020 года. — Казань—Москва : Казанский национальный исследовательский технологический университет, 2020.
5. Сычева, О. А. Здравый смысл в судебном доказывании / О. А. Сычева // Российский судья. — 2019. — № 8. — С. 15—20.
6. Таймазова, Э. А. Использование информационно-коммуникационных технологий при подготовке экономистов / Э. А. Таймазова // Педагогический эксперимент: подходы и проблемы. — 2019. — № 5. — С. 67—71.

References

1. Artem'yev, I. YU. Vyzovy tsifrovoy ekonomiki i prioritety novoy konkurentnoy politiki Rossii [Challenges of the digital economy and priorities of the new competition policy in Russia] / I. YU. Artem'yev // Pravo intellektual'noy sobstvennosti. — 2018. — № 3. — S. 14—16.
2. Kostyuk, N. V. Transformatsiya podgotovki upravlencheskikh kadrov na etape tsifrovizatsii ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiya obshchestva [Transformation of management training at the stage of digitalization of economic and social development of society] / N. V. Kostyuk, T. S. Panina, Ye. A. Pakhomova // Professional'noye obrazovaniye i rynok truda. — 2019. — № 4. — S. 43—50.
3. Likholetov, V. V. O sistemno-filosofskom i instrumental'nom bazise elitnoy podgotovki budushchikh inzhenerov [On the system-philosophical and instrumental basis of the elite training of future engineers] / V. V. Likholetov, Ye. V. Godlevskaya // Inzhenernoye obrazovaniye. — 2018. — № 23. — S. 45—54.

4. Rayskaya, M. V. Imperativy podgotovki inzhenernykh kadrov v kontekste obespecheniya protsessa tsifrovoy transformatsii promyshlennosti [Imperatives of training engineering personnel in the context of ensuring the process of digital transformation of industry] / M. V. Rayskaya // Ekonomicheskoye razvitiye v XXI veke: tendentsii, vyzovy i perspektivy : sbornik nauchnykh trudov VIII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii : v 2 chastyakh. Kazan'—Moskva, 21 maya 2020 goda. — Kazan'—Moskva : Kazanskiy natsional'nyy issledovatel'skiy tekhnologicheskiy universitet, 2020.
5. Sycheva, O. A. Zdravyy smysl v sudebnom dokazyvanii [Common sense in judicial proof] / O. A. Sycheva // Rossiyskiy sud'ya. — 2019. — № 8. — S. 15—20.
6. Taymazova, E. A. Ispol'zovaniye informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologiy pri podgotovke ekonomistov [The use of information and communication technologies in the training of economists] / E. A. Taymazova // Pedagogicheskiy eksperiment: podkhody i problemy. — 2019. — № 5. — S. 67—71.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

УДК 339.923

© Харланов Алексей Сергеевич
— кандидат технических наук, доктор экономических наук,
профессор кафедры мировой экономики Дипломатической академии
kharlanov2009@mail.ru

© Шерышева Елена Ивановна
— заместитель директора департамента транспорта
и инфраструктуры Евразийской экономической комиссии
Sherysheva@eecommission.org;

© Павлова Виктория Александровна
dpo@ui-miit.ru

Геоэкономическая трансформация интеграционной группировки Евразийского экономического союза и оценка участия Китайской Народной Республики в этом процессе

Аннотация. В статье изложена история эволюции процессов формирования современных интеграционных группировок на примере Евразийского экономического союза. Рассмотрена роль Китайской Народной Республики в продвижении идей кооперации между странами Евразийского экономического союза и поиске совместных рынков сбыта и возможностей по созданию и развитию цепочек добавленной стоимости. Приведены возможные сценарии трансформации Евразийского экономического союза в мировом пространстве и во взаимодействии с республиками бывшего СССР как стратегического союза геоэкономического значения влияния России.

Ключевые слова: интеграционная группировка; Евразийский экономический союз; транснациональная корпорация; «Один пояс — один путь».

© Aleksey S. Kharlanov
— Candidate of Technical Sciences, Doctor of Economics, professor
of the department of world economy of the FSEPI HE “Diplomatic Academy
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation”

© Elena Iv. Sherysheva
— Deputy Director of the department of transport and infrastructure of the Eurasian Economic Commission (EEC)

© Viktoriya Al. Pavlova

Geoeconomic transformation of the integration group of the Eurasian Economic Union and estimation of the participation of the People's Republic of China in this process

Abstract. The current paper has presented the history of the evolution of the processes of modern integration group formation on the example of the Eurasian Economic Union. There has been considered the role of the People's Republic of China in promoting the ideas of cooperation between the countries of the Eurasian Economic Union and the search for joint sales markets and opportunities for creating and developing VAT chains. There have been given the possible scenarios for the transformation of the Eurasian Economic Union in the global scale and in interaction with the republics of the former USSR as a strategic union of the geoeconomic significance of Russia's influence.

Keywords: integration group; Eurasian Economic Union; transnational corporation; "One Belt One Road".

Современная триада геополитики, геоэкономики и геостратегии подошла к реперным точкам переформатирования международных экономических отношений не только на уровне национальных государств, но и при конвергенции потоков различного градуса активности и глобальной значимости. И данные процессы в мировой политике сводятся к анализу возможностей и к прогнозированию рисков постковидных трендов разъединения границами государств, союзов и объединений. В частности, США разъединяется с Мексикой стеной, такие же стены планируются между Россией и Украиной, Белоруссией и Литвой, ранее подписанное Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Китайской Народной Республикой, с другой стороны, от 17 мая 2018 г., не только вступило в силу в конце октября 2019 г., но и активно работает и создает новые возможности всем заинтересованным сторонам максимально эффективно проявить себя и в вопросах кооперации, и в новых кооперационных цепочках создания добавочной стоимости. Документ не является соглашением о зоне свободной торговли, но он определяет единый формат торгового взаимодействия Евразийского экономического союза (ЕАЭС) с КНР, учитывая особенности

и пожелания каждой из сторон. Соглашение включает широкий круг вопросов, в том числе упрощение процедур торговли (например, обеспечение возможностей для электронного декларирования, выпуск товаров в максимально короткий срок), что соответствует изменениям, зафиксированным в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза; повышение транспарентности и работа по взаимному признанию стандартов, технических регламентов и процедур оценки соответствия; защита прав интеллектуальной собственности; регулирование электронной коммерции; сотрудничество в области государственных закупок; использование совместных инвестиций и инноваций в наиболее прорывных зонах коррекции будущих единых и взаимодополняемых рынках глобального управления и единого позитивного эволюционирования каждого из участников.

Исходя из имеющихся данных, необходимо констатировать тот факт, что Китай является вторым по важности стратегическим партнером для ЕАЭС (18% от внешнеторгового оборота за 2019 г.) и данный показатель с каждым годом увеличивается. Китай импортирует сырье из ЕАЭС, а экспортирует в основном электронику, бытовую технику и товары легкой промышленности. КНР, понимая значимость вложений в инфраструктуру и доступа к рынкам технологий и их непосредственного применения для потенциальных потребителей, также с каждым годом увеличивает и объемы прямых капиталовложений в страны ЕАЭС: так, например, с 2008 г. вложения Китая в страны ЕАЭС возросли практически в два раза (до 26 млрд долл. США).

Согласно представленному докладу о перспективах роста рынков ЕАЭС Центра интеграционных исследований Евразийского банка развития, основными получателями китайских инвестиций являются Казахстан (82% всех накопленных инвестиций Китая в ЕАЭС) и Россия (14% всех накопленных инвестиций Китая в ЕАЭС). Китайские транснациональные корпорации (ТНК), в основном, активно инвестируют в казахстанский топливно-энергетический комплекс. Однако многие годы в Казахстане и в Киргизии происходят спонтанные и значимые по количеству протесты против усиления влияния Китая на экономику постсоветских азиатских стран. Население опасается тотального «захвата земель» на территории данных государств и долговой ловушки, в которую, как считают многие эксперты, Китай стремится привлечь посредством выдачи кредитов на инфраструктурные проекты. Эти же пессимистически настроенные эксперты считают, что исторический базис взаимодействия и глобально растущее влияние Китая в мире на каждое суверенное государство не служат хорошим посылом к усилению сотрудничества в экономическом плане, несмотря на недостаток инвестиций в данных странах. Правительствам же данных государств согласно задачам самого экономического развития необходимо наладить прозрачный диалог с

Китаем на приемлемых условиях для продолжения укрепления инвестиционного, технологического и стратегического взаимодействия.

Взаимодействие этих стран с Китаем в рамках ЕАЭС значительно усиливает переговорные позиции, также повышается и эффективность приоритетности самих ключевых проектов и их предполагаемая совместная реализация, позволяющая синхронизировать их осуществление интегрированными в единое экономическое и географическое пространство странами. Среди важных проектов межконтинентального значения выделяется стратегическая инициатива Китая «Один пояс — один путь».

Инициатива создания крупного проекта «Экономический пояс Шелкового пути» и морского Шелкового пути XXI в. была предложена председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 г. во время его официального визита в Казахстан. Морской пояс и сухопутный пояс вместе представляют собой один из крупнейших проектов современности на евразийском пространстве — «Один пояс — один путь». Целью данного проекта должно стать укрепление экономических связей между странами, качественное углубление экономического сотрудничества, а также расширение пространства для развития экономик стран евразийского континента. Программа реализации концепции «Один пояс — один путь» также включает в себя строительство единой дорожной сети и расчеты в национальных валютах.

Откликом на китайскую инициативу с российской стороны стала концепция сопряжения ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс — один путь». В основу диалога между лидерами Китая, России и центральноазиатскими странами стал принцип «стремления к единению при сохранении различий» (кит. 求同存异).

В мае 2015 г. в Москве во время встречи лидеров КНР и России было принято совместное заявление, в котором обозначены пути взаимодействия двух инициатив путем выработки диалогового механизма и механизма инвестиционного сотрудничества. Главное, что удалось достичь на этой встрече, — избежать конфликта между ЕАЭС и инициативой «Один пояс — один путь», подобного тому, который случился между Россией и Европейским Союзом по вопросу Восточной Европы.

Тем не менее сложились и определенные особенности: Россия стремится к сопряжению ЕАЭС и китайской инициативы, но переговоры ведутся на двусторонней основе Россия—Китай. Данный вопрос поднимался на заседании Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) в октябре 2016 г. Страны — члены ЕАЭС пришли к соглашению, что правительства отдельных стран ЕАЭС при посредничестве Евразийской экономической комиссии взаимодействуют с Китаем по вопросам участия в китайской инициативе, в то время как Комиссия занимается разработкой «дорожной карты» реализации сопряжения ЕАЭС и инициативы «Один пояс — один

путь» [решение Коллегии ЕЭК от 25 октября 2016 г. № 121 «О Консультативном совете по взаимодействию Евразийской экономической комиссии и Делового совета Евразийского экономического союза»].

Экономическая реализация на данный момент отстает от политической повестки, поскольку дорожная карта сопряжения двух проектов не была представлена широкой общественности, а товарооборот между ЕАЭС и Китаем растет, главным образом, за счет России.

Исходя из имеющейся конъюнктуры в расставлении акцентов, возникает ряд вызовов, которые стоят перед всеми заинтересованными сторонами сопряжения ЕАЭС и инициативы «Один пояс — один путь». Активизация проектов трансграничной транспортно-логистической инфраструктуры является ключом к раскрытию огромного потенциала сотрудничества. Но остается важный вопрос переноса части товарных потоков с морских коридоров на сухопутные, а значит необходимо значительное снижение себестоимости грузоперевозок за счет высококачественной инфраструктуры и отсутствия барьеров на пути товарных потоков. Однако до реализации данной идеи еще далеко, поскольку сейчас в товарообороте между основными торговыми партнерами — Китаем и Россией — преобладают морские перевозки (77% всех грузов). Даже экспорт китайских товаров в Республику Казахстан осуществляется через морские порты России.

В рамках реализации китайской инициативы «Один пояс — один путь» перспективным видится развитие двух транспортных коридоров: Китай — Казахстан — Россия — Европейский Союз и Шанхай — Владивосток — Транссиб — Европейский Союз. Преимущества данных коридоров заключаются в том, что в них используется только железнодорожный транспорт, они проходят через минимальное количество трансграничных переходов, объем контейнерных перевозок на данных направлениях быстро растет, и, главное, именно они являются наиболее конкурентоспособными по цене.

Сухопутные маршруты, как правило, выигрывают по фактору времени и меньше зависят от природных условий. Однако данные преимущества в рамках глобальной инициативы Китая необходимо реализовывать. Эксперты в области логистики утверждают, что поезда должны ходить по расписанию и ежедневно — только тогда удастся реализовать преимущество в скорости доставки товаров сухопутным путем. Также необходимо решить следующие важные вопросы: увеличение пропускной способности транспортных коридоров посредством развития транспортно-логистической инфраструктуры и повышение уровня контейнеризации перевозок.

Исходя из реалий продолжающейся цифровизации мировой экономики страны ЕАЭС и Китай активно сотрудничают в области цифровых технологий и формировании операционных систем на базе цифровых платформ для новой высокотехнологической модернизации экономик.

Важной чертой этого процесса является продвижение КНР своих платформ на территории стран ЕАЭС, что может поставить страны в зависимость не только от состояния экономики КНР, но и от политической воли руководителей Китая, которые практически полностью контролируют технологические компании-операторы данных цифровых платформ. Такая зависимость цепочек поставок товаров и услуг от китайских платформ и дальнейшая цифровизация посредством китайских моделей может нести потенциальную зависимость и технологическую угрозу экономической безопасности странам ЕАЭС.

Однако страны ЕАЭС вынуждены в отсутствии внятных альтернатив и недостаточного существующего технологического потенциала для последующего индустриального развития ориентироваться на китайские технологии для осуществления догоняющего развития своих инфраструктур и эволюционирующей трансформации собственных экономик.

Россия в своем национальном проекте «Цифровая экономика» ставит своей целью «создание устойчивой и безопасной информационно телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки данных, доступной для всех организаций и домохозяйств». Предполагается, что эта инфраструктура будет формировать от 5% ВВП и увеличит занятость населения на 2,5% [Группа Всемирного банка: «Цифровая повестка ЕАЭС до 2025 года: перспективы и рекомендации»]. Данный национальный проект имеет перспективу сопряжения с глобальным проектом КНР «Цифровой шелковый путь» по нескольким основным направлениям.

Основное направление сопряжения взаимодействия Китая и России — электронная торговля и смежные отрасли: логистика, кибербезопасность, телекоммуникации. Однако ограничительные меры в торговле, введенные странами Европейского Союза и другими странами Европы, привели к тому, что к 2020 г. оборот электронной торговли России с Китаем составляет более 90% от всего оборота внешней электронной торговли России. Большую долю товаров, приобретаемых посредством электронной коммерции, составляют либо товары, приобретенные на маркетплейсе «Алиэкспресс» компании Алибаба (阿里巴巴), либо это китайские товары, приобретаемые российскими маркетплейсами непосредственно из Китая.

При этом активно развиваются рекламные мероприятия с использованием социальной инженерии и социальной коммерции продвижения китайских маркетплейсов и китайских товаров посредством интернета и медийных персон.

При помощи китайских маркетплейсов на российский рынок выходят китайские телекоммуникационные компании — *Huawei* (华为), *Xiaomi* （小米), *Oppo* и активно встраиваются в телекоммуникационные системы малого и среднего бизнеса, а также крупного частного бизнеса в России.

Однако китайские маркетплейсы «Алиэкспресс» и «*Tmall*», благодаря своим низким комиссиям, привлекают множество представителей российского малого и среднего бизнеса на свои площадки со своими товарами, что составляет большую конкуренцию российским площадкам, таким как «Яндекс», «*Ozon*», «*Wildberries*».

Отдельно можно отметить сотрудничество в сфере логистики: Почта России и «Алиэкспресс» ведут сотрудничество для доставки товаров, приобретаемых на электронных площадках, в режиме полного обмена данных. Также проектируются высокоскоростные железнодорожные магистрали Москва—Санкт-Петербург, Москва—Казань с перспективами продления железнодорожной сети более высокого и надежного уровня качества и безопасности до границы с Китаем. Данные железнодорожные артерии экономики будущего в перспективе будут построены с использованием уникальных китайских технологий, которые уже применяются на подобных железнодорожных магистралях в Китае.

На данный момент активно применяются спутниковые навигационные системы «Бэйдоу» и ГЛОНАСС для осуществления грузоперевозок между двумя странами с возможностью доставлять грузы не только до государственных границ, но и с въездом в эти страны.

Третье важное направление сотрудничества России и Китая — сфера телекоммуникаций. Компания «Мегафон» и китайская компания «Хуавэй» уже заключили ряд соглашений по модернизации сетей российского оператора связи и началу запуска сетей 5G. Ряд компаний, таких как Сбербанк, ВТБ, РЖД, начали сотрудничество с китайской компанией для внедрения технологий «Хуавэй» в российский финансовый сектор и телекоммуникационное обеспечение логистических цепочек. Также китайские государственные компании тесно сотрудничают с федеральным правительством и правительствами субъектов РФ в области внедрения технологий для оперативно-розыскных мероприятий и кибербезопасности.

Важно также упомянуть и сотрудничество российского бизнеса с такими китайскими компаниями, как «Алибаба» и «*Tencent*», в области платежных систем. Многие организации малого бизнеса в России адаптировали платежные системы «*AliPay*» (支付宝) и «*WeChat Pay*» （微信 支付）для приема платежей, но в основном их использует малый бизнес в тех регионах, где высока доля китайских туристов.

Россия является единственным членом ЕАЭС, который сможет за счет своего превосходства в технологиях (прежде всего, военных) и некоторых отраслях экономики противостоять китайской экспансии. Поэтому Китай и Россия находятся в определенном противоречии в своих стратегиях национального развития. Китай за счет своего превосходства в сфере производства товаров стремится к созданию сетей зон свободной торговли, против чего выступает большинство стран ЕАЭС, опасаясь вымывания своих национальных производителей со своих же рынков.

В то же время страны Центральной Азии (Казахстан, Киргизия и Таджикистан) пытаются выстроить баланс во взаимоотношениях с Россией и Китаем. Казахстан является важнейшим партнером Китая в реализации проекта «Один пояс — один путь», поскольку обладает транспортными коридорами ко всем странам Центральной Азии, Кавказа, а также тесными связями с Россией. Казахстан в своей цифровой повестке ориентирован на Китай [Государственная программа «Цифровой Казахстан»], а именно реализация проектов электронной торговли для увеличения объемов, что выгодно КНР.

«Цифровой Казахстан» включает в себя такие направления, как «Цифровой шелковый путь» — повышение доступности интернета для сельских жителей; «Креативное общество» — повышение компьютерной грамотности населения; «Цифровые преобразования экономики» — привлечение инвестиций в формате государственно-частного партнерства; «Проактивное государство» — разработка системы электронного правительства; «Инновационная экосистема» — развитие связи между государством и бизнесом в сфере науки и технологий с повышением роли цифрового предпринимательства.

Активно участвуют в реализации цифровой повестки Казахстана и китайские компании, прежде всего «Хуавэй», модернизируя и внедряя технологии искусственного интеллекта, «умного дома», облачных вычислений и сетей пятого поколения, а также в подготовке кадров для реализации проектов по цифровизации государства.

В Беларуси первая цифровая повестка действовала на период с 2016 по 2020 г., которая включала в себя внедрение новых информационных инструментов, привлечение новых технологических компаний, построение системы формирования инноваций. Однако в полной мере результаты программы достигнуты не были, поскольку число компаний, пришедших в страну, крайне низкое, а отток специалистов IT-сектора продолжается.

В 2021 г. была принята Государственная программа «Цифровое развитие Беларуси на 2021—2025 годы», основной целью которой является «создание условий для повышения конкурентоспособности национальной экономики и качества жизни граждан Республики Беларусь путем внедрения передовых информационных технологий в процессы, протекающие в отраслях экономики, социальной сфере, управлении городской инфраструктурой». Данная цель будет реализована при помощи восьми подпрограмм цифрового развития экономики, государства, регионов, межгосударственного взаимодействия, технологий, инфраструктуры и безопасности цифрового развития.

В рамках своего цифрового развития Беларусь полностью поддерживает Китай в реализации проекта о цифровом шелковом пути, а сотрудничество двух стран в рамках цифровизации привело к созданию индустриального парка «Великий камень», где развиваются высокотехнологичные

производства в разных отраслях экономики. В Беларуси также активно ведет свою деятельность компания «Хуавэй» для реализации проектов по созданию сетей 5G.

В Армения «Повестка цифровой трансформации Армении до 2030 года» включает направления развития частного сектора, кибербезопасности, цифрового правительства, цифрового частного сектора, цифровых институтов и цифровой инфраструктуры. Китайские компании, в частности компания «Хуавэй», разрабатывают совместно с правительством Армении систему отслеживания передвижения граждан для системы безопасности.

Цифровая повестка Киргизии имеет долгосрочный характер и рассчитана до 2040 г. Основной целью программы является формирование цифровой структуры промышленности Киргизии. Страна активно поддерживает китайскую инициативу «Один пояс — один путь», в том числе проект цифрового шелкового пути. Киргизия сотрудничает с Китаем в построении транспортной инфраструктуры, в частности, Китай вложил в проект сооружения железнодорожной магистрали «Китай — Киргизия — Узбекистан» более 1 млрд долл. США.

Тем не менее трудности во взаимодействии двух стран достаточно большие. Во-первых, более 50% внешнего долга Киргизии приходится на Китай, что вызывает опасения не только у правительства и жителей страны, но и у других стран — членов ЕАЭС. Во-вторых, местные жители настороженно относятся к проектам Китая, что в совокупности с неразвитыми инструментами китайской внешней пропаганды негативно сказывается на сотрудничестве двух стран и субъектов экономик. К примеру, в Киргизии уже был свернут ряд китайских проектов по строительству логистических зон. В Киргизии также активно ведет свою деятельность китайская корпорация «Хуавэй» для построения системы наблюдения за гражданами по китайскому образцу.

Подводя итог, можно сказать, что все страны ЕАЭС вовлечены в той или иной степени в инициативу Китая «Один пояс — один путь» и стремятся использовать преимущества от взаимоотношений с КНР для модернизации своих экономик. В то же время экономическая мощь Китая в экономических взаимоотношениях вызывает опасения у стран ЕАЭС и ограничивает сотрудничество по многим направлениям. Страны Союза могут иметь определенные опасения оказаться в экономической зависимости от Китая и предпринимают ряд тактических шагов для ограничения влияния КНР на своей территории. Однако влияние Китая на страны ЕАЭС продолжает расти: Китай является основным торговым партнером стран ЕАЭС (30% торгового оборота приходится на Китай), а поток инвестиций из Китая в страны ЕАЭС за девять месяцев 2020 г. составил 710 млн долл. США, что составляет 7% от совокупного потока инвестиций в страны Союза.

Дальнейшая продолжающаяся ползучая экспансия Китая, навязывание своих технологических решений и платформ, увеличение объемов торговли может усилить зависимость стран ЕАЭС от Китая и от политической воли руководителей Коммунистической партии Китая. Эти тенденции в долгосрочной перспективе могут сказаться на недоразвитости и низкой эффективности моделей развития национальных приоритетов, а также привести к частичной или полной зависимости от чужих стандартов вместо самостоятельного экономического и инновационного развитию стран ЕАЭС, что в совокупности отразится на стабильном и контролируемом росте экономик этих стран, диверсификации торговых связей в сторону однополярного и монопольного игрока в лице укрепившейся Поднебесной.

Продленный же автоматически в этом году на пять лет Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Россией и КНР, успешно резюмировавший совместные усилия обеих государств на протяжении последних 20 лет в обустройстве многополярного и полицентричного мира, может помочь всем странам ЕАЭС найти свое место в разрастающейся кооперации различных заинтересованных акторов и привести ситуацию к новому геоэкономическому формату. Эти нарождающиеся центры силы смогут учесть практику и ШОС, и БРИКС, и повестку АСЕАН, и создать особые условия для творчества и технологического взаимодействия, окончательно разведя Запад и Восток по экономическому принципу максимизации прибыли и точечному использованию потенциала трудовых ресурсов, обеспечивающих и рост национального благосостояния, и конвергенцию профильных активов нарождающейся «зеленой экономики».

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 656.2:001

© Духно Николай Алексеевич
— доктор юридических наук, профессор, советник при ректорате Российского университета транспорта (МИИТ)

Вехи науки Российского университета транспорта: концепция проекта

Аннотация. Публикация имеет своей целью раскрытие читателям концепции научного проекта, направленного на поиск, систематизацию и раскрытие содержания огромного массива научных работ по транспортной тематике, подготовленных учеными ведущего транспортного вуза страны за его 125-летнюю историю. По замыслу автора данной идеи, подготовка и издание фундаментального собрания научных трудов, оказавших плодотворное влияние на развитие транспортной отрасли России, позволит позиционировать Российский университет транспорта как центр научной транспортной мысли, создаст условия для введения в научный оборот изданных ранее, но недоступных для широкого круга читателей трудов ученых-транспортников разных поколений.

Ключевые слова: транспортная наука; транспортное образование; научные исследования; история транспорта; Российский университет транспорта.

© Nikolay Al. Dukhno
— Doctor of Law, professor, advisor to the administration of the Russian University of Transport, honorary worker of higher education of the Russian Federation

Milestones of science of the Russian University of Transport: project concept

Abstract. The current paper has a purpose to acquaint readers with the concept of a scientific project aimed at finding, systematizing and disclosing the content of a huge amount of scientific papers on transport topics, prepared by scientists of the country's leading transport university over its 125-year history. According to the author’s idea, the preparation and publication of a fundamental collection of scientific papers that had a fruitful impact on the development of the transport industry in Russia, will allow positioning the

Russian University of Transport as a center of scientific transport thought, creating conditions for the introduction of works of transport scientists of different generations which were previously published but are still inaccessible to a wide range of readers.

Keywords: transport science; transport education; research; transport history; Russian University of Transport.

В год 125-летнего юбилея Российского университета транспорта представляется вполне своевременной и актуальной реализация идеи о подготовке и издании собрания высокозначимых научных работ Российского университета транспорта за период с 1896 по 2021 г.

Данный проект, именуемый «Вехи науки Российского университета транспорта», был предложен нами летом текущего года и уже нашел поддержку многих ученых Российского университета транспорта (РУТ (МИИТ)), в их числе Л. А. Баранов, Д. Г. Евсеев, Т. В. Шепитько, Е. С. Ашпиз, Ю. И. Зенкович и др. Более 29 человек, приверженных транспортной науке, одобряют проект. Ученые полагают необходимым создать фундаментальный монографический труд в форме собрания аннотаций видных научных работ с указанием их значимости в развитии транспортной отрасли.

Цель проекта: популяризировать Российский университет транспорта путем подготовки и издания фундаментального собрания высоко значимых научных трудов, оказавших плодотворное влияние на развитие транспортной отрасли России.

До настоящего времени еще не создавалось систематизированных фундаментальных монографических работ, отражающих содержание видных научных трудов миитовцев, как результата научной деятельности на всем историческом пути развитии транспортного университета, истоки которого идут с 1896 г.

История становления и развития РУТ (МИИТ) свидетельствует о большом вкладе научных достижений этого вуза в развитие транспортной отрасли России. Многие научные труды остались в тени, другие забыты, отдельные научные достижения приписываются другим вузам, — все это ущемляет достоинство великого транспортного вуза, создававшего и постоянно развивавшего науку на благо транспорта нашего Отечества. Исторические аспекты РУТ (МИИТ) рассматривались и представлялись в разные периоды становления вуза, но исследований, направленных на систематизацию видных научных трудов и показ их роли в развитии транспорта, не проводилось.

Издание должно охватить период научной деятельности вуза с 1896 по 2021 г. Способы выделения и отражения значимых научных трудов будет определять научно-редакционный совет. В его состав следует включить известных ученых университета, хорошо представляющих научные

достижения и результаты их внедрения в развитие транспорта. Ученые выражают добровольное согласие на представление сведений о значимых научных трудах РУТ (МИИТ).

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

— получить поддержку ректора в реализации проекта;

— создать научно-редакционный совет по подготовке собрания научных трудов университета;

— убедить директоров институтов и академий в необходимости создания своих редакционных советов в подготовке программ поиска и подбора аннотаций значимых научных работ по направлению научной деятельности, охватываемых каждым институтом или академией. Мотивацией к такой работе может стать факт включения их научных достижений в антологию транспортной науки;

— обеспечить инициатора создания рассматриваемого фундаментального научного труда техническим работником для выполнения работ по оказанию помощи в сборе и оформлении поступающих материалов, в подготовке совещаний, заседаний научно-редакционного совета, в ведении документации, в получении и обработке информации, связанной с подготовкой собрания научных работ;

— подготовить и издать приказ о создании научно-редакционного совета по подготовке собрания научных трудов университета;

— разработать и утвердить План работ по подготовке собрания научных трудов РУТ (МИИТ);

— организовать активный процесс поиска выдающихся научных трудов РУТ (МИИТ) по этапам его развития;

— обеспечить верстку собранного материала в отдельные книги (тома);

— создать специальный сайт для размещения электронной версии издания «Вехи наука Российского университета транспорта (1896—2021)». Можно предусмотреть формирование страницы на портале РУТ (МИИТ) с возможностью внесения изменений и дополнений для электронной версии издания;

— обеспечить издание подготовленных верстоk книг в бумажном формате с оригинальным переплетом;

— обеспечить регистрацию издания в соответствующих справочно-библиографических системах.

Основные требования к систематизации собираемого материала по периодам научной деятельности РУТ (МИИТ):

— первый этап: период дореволюционной деятельности с 1896 по 1917 г.;

— второй этап: с 1918 по 1924 г., до года образования МИИТ;

— третий этап: с 1924 по 1941 г.;

— четвертый этап: с 1941 по 1945 г.;
— пятый этап: с 1946 по 1953 г.;
— шестой этап: с 1953 по 1964 г.;
— седьмой этап: с 1964 по 1992 г.;
— восьмой этап: с 1993 по 2021 г.

При систематизации научных материалов могут вноситься коррективы по годам, охватывающим определенный период научной деятельности вуза.

Краткая характеристика требований к поиску и оформлению материалов для включения их в собрание научных трудов РУТ (МИИТ):

— аннотация научного труда; данные об авторе или группе авторов; период времени появления научного труда в изданиях или в реестрах; результаты воплощения научных разработок, предложений, научных концепций и других значимых научных данных;

— по возможности прилагать фотографии авторов научных трудов; фотографии, подтверждающие воплощение научных разработок в объекты или практику транспортной деятельности;

— при возможности прилагать фотографии проектов, схем и других наглядностей, отражающих результат научной деятельности ученого или группы ученых нашего университета;

— к прилагаемым фотографиям следует обязательно прикреплять их название, фамилию, имя отчество лиц, указанных на фотографии, время, которое отражает фотография;

— указывать автора, который обнаружил материал, обработал, систематизировал и оформил его для первичной оценки научно-редакционным советом;

— указывать источник, из которого извлекался материал для включения его в собрание научных трудов РУТ (МИИТ).

Основная часть работы будет осуществляться на добровольных началах.

Финансовые затраты потребуются на зарплату технического работника, на верстку (это будут небольшие затраты); на тиражирование подготовленных к изданию томов издания. Можно ожидать, что затраты на тиражирование издания могут быть финансированы путем спонсорской помощи юридических и физических лиц. В бухгалтерии РУТ (МИИТ) можно открыть специальный счет: «Издание видных научных трудов РУТ (МИИТ)». На такой счет можно будет перечислять спонсорские финансовые средства.

Кроме того, затраты можно возместить путем продажи собрания научных трудов РУТ (МИИТ). Тома издания следует оформить с полезным содержанием и в привлекательной форме. Все, чьи интересы окажутся затронутыми в издании, будут стремиться его купить.

Результатом реализации проекта должен стать выпуск в восьми томах издания «Вехи науки Российского университета транспорта» — собрание

видных научных достижений периода 1896—2021 г.

Издание умножит авторитет РУТ (МИИТ), окажет воспитывающее воздействие на транспортников нынешнего и будущих поколений.

Подготовленное собрание научных трудов можно будет дополнять новыми материалами, в дальнейшем готовить второе и последующие издания.

Работа научно-редакционного совета должна быть постоянно действующей на добровольной основе, мотивацией которого всегда будет доброе имя каждого участника этого совета, указанного в издании собрания научных трудов РУТ (МИИТ).

Научная методика поиска, сбора, проверки, оценки важности материала, отражающего научную работу университета на каждом историческом периоде его развития, будет полезной для будущих поколений сотрудников транспортного вуза — РУТ (МИИТ).

Призываю всех, кому близок Российский университет транспорта, кто может обладать информацией о значимых научных труда, ковавшихся в нашем транспортном вузе, откликнуться на этот проект и выразить свое отношение, идеи, предложения, и самое ценное — представить данные об ученых и их научных трудах.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 631.856.8

© Сидоркин Александр Иванович
— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Теория права, история права
и международное право» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
hamid.katibun@gmail.com

Трудовые отношения в условиях применения и использования беспилотных транспортных средств

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы правового регулирования трудовых отношений на транспорте в условиях использования беспилотных транспортных средств. Проведен анализ действующего трудового законодательства и сделан вывод, что регулирование трудовых отношений в данной сфере отсутствует. Указано на необходимость урегулирования правового статуса лиц, работающих с беспилотными транспортными средствами, возможность заключения и расторжения трудовых договоров, особенности их ответственности. Отмечается специфика труда работников, обслуживающих новый вид транспорта с целью обеспечения транспортной безопасности России. Особое внимание обращается на правовое регулирование труда работников, работа которых связана напрямую с движением беспилотных транспортных средств, их специальную дисциплинарную ответственность. Отмечена необходимость разработки трудового законодательства и норм охраны труда для работодателей и работников транспортных предприятий, использующих беспилотные транспортные средства в целях обеспечения безопасной и бесперебойной их работы.

Ключевые слова: беспилотные транспортные средства; транспортные предприятия; работники транспорта; трудовое законодательство; специфика условий труда; трудовые правоотношения.

© Aleksandr Iv. Sidorkin
— Doctor of Law, professor, head of the department
of the department ‘Theory of law, history of law and international law’
of the Law Institute of the Russian University of Transport

Labor relations under the conditions of application and use of unmanned vehicles

Abstract. The current paper has considered the problems of legal regulation of labor relations in transport under the conditions of the use of unmanned vehicles. There has been conducted the analysis of the current labor legislation and made the conclusion about the absence of legal regulation of labor relations. There has been established the necessity to regulate the legal status of persons working with unmanned vehicles, the possibility of concluding and terminating employment contracts, and especially their responsibility. There has been determined a specific of the work of employees serving a new mode of transport in order to ensure the transport security of Russia. Particular attention has been paid to the legal regulation of the staff labor whose work is directly related to the movement of unmanned vehicles, their special disciplinary responsibility. There has been identified the need to develop labor legislation and occupational Safety and Health standards for transport employers and workers using unmanned vehicles in order to ensure their safe and uninterrupted work.

Keywords: unmanned vehicles; transport companies; transport employees/workers; labor legislation; specific of working conditions; labor relations.

С момента внедрения в повседневную жизнь общества беспилотных транспортных средств (далее — БТС) неизбежно запустится волна преобразований, которая затронет не только все секторы транспортной отрасли, но и породит различные социальные последствия как положительного, так и негативного характера. По словам Ричарда Трелфолла, руководителя Международной группы по работе с инфраструктурными проектами *KPMG International*, еще вчера это казалось делом далекого будущего, а сегодня мы вынуждены в спешном порядке производить оценку социальных выгод и негативных последствий от такого внедрения. К числу существенных социальных выгод Р. Трелфолл относит такие, как: повышение безопасности дорожного движения, повышение доступности транспортных услуг для различных групп населения, улучшение показателей экономического роста [KPMG —. Индекс готовности стран к использованию автономного транспорта — 2019 год // https://home.kpmg/ru/ru/home/insights/2019/02/2019-autonomous-vehicles-readiness-index1.html].

Однако, наряду с существенными социальными выгодами от внедрения БТС, общество ждет и ряд потенциальных вызовов и проблемных вопросов, от решения которых будет зависеть дальнейшая стабильность социума. К числу проблем, требующих особого внимания, по мнению

международных экспертов, относятся трудовые отношения в условиях применения и использования БТС [1].

Многоаспектность этой проблемы вынуждает нас при исследовании заявленной темы применить секторальный анализ. В связи с этим мы выделяем группу общесоциальных проблем регуляции трудовых отношений и соответствующие группы проблем регуляции трудовых отношений по стратегическим секторам транспортной отрасли (авиационный, автомобильный, железнодорожный). Оценка существующих проблем была произведена на основе обзора новостных сводок российских и зарубежных средств массовой информации, аналитических статей, статистической и официальной информации органов государственной власти России и зарубежных стран, размещенных в сети Интернет.

К числу общесоциальных проблем мы относим проблемы общеправовой регуляции применения и использования БТС. Правовое регулирование трудовых отношений в данном случае будет носить вторичный характер, поскольку нельзя выстроить трудовые правоотношения между субъектами в лице работника и работодателя с определением трудовых функций первых по управлению и обслуживанию таких объектов материального мира, которые вообще никак не обозначены на уровне закона.

В настоящее время ряд стран (Нидерланды, Сингапур, Великобритания, США, Германия) в большей или меньшей степени продвинулись в вопросах разработки законодательной базы, регулирующей вопросы применения и использования БТС. Так, например, в Нидерландах уже заявили о создании нормативно-правовой базы для эксплуатации БТС [Toespraak van minister Van Nieuwenhuizenbij de opening van de Intertraffic Beurs, speech by Cora Van Nieuwenhuizen (in Englissh). Government of the Netherlands. 26 March 2018 // https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/cora-van-nieuwenhuizen/documenten/toespraken/2018/03/26/speech-by-cora-van—nieuwenhuizen-minister-of-infrastructure-and-water-management-at-the-opening-of-intertraffic-amsterdam-20-march-2018]. Власти Норвегии, Китая [Driverless car test roll out on south China streets. Charles Clover, Yuan Yang and Sherry Fei Ju. Financial Times, 5 February 2018 // https://www.ft.com/content/8481ee48-0975-11e8-8eb7-42f857ea9f09], штат Калифорния (США) [California scraps safety driver rules for self-driving cars. Daisuke Wakabayashi. New York Times, 26 February 2018 // https://www.nytimes.com/2018/02/26/technology/driverless-cars-california-rules.html] на законодательном уровне разрешили проведение испытаний БТС на дорогах общего пользования, причем законодательство Норвегии уже с 2018 г. позволяет предоставлять услуги населению по перевозке с использованием БТС [Lov om utproving av selvkjorende kjoretoy (text of new law in Norwegian). Lovdata Foundation // https://lovdata.no/document/NL/lov/2017-12-15-112]. Германия стала

первой страной, которая ввела в действие законодательство, регламентирующее регулярную эксплуатацию БТС [https://www.dw.com/ru/frg-uprostit-vvod-v-ekspluatatsiyu-bespilotnykh-avtomobiley/a-57603773].

Создание и развитие законодательной базы идет в этих странах по трем направлениям. Первое — это собственно правовая регуляция использования БТС в обществе, нормативное закрепление этого нового вида транспортных средств. Второе — правовое регулирование вопросов безопасности вследствие перехода на БТС (устранение риска ошибок, связанных с действием человека, при разработке программного обеспечения и управления БТС) [Global status report on road safety 2018, Worid Health Organization, December 2018 // https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/en/], а также вопросы распределения ответственности за ущерб, причиненный использованием БТС. Наконец, третье направление — это разработка законодательства в сфере обеспечения и защиты конфиденциальности информации (в том числе, вопросы разграничения использования и защиты персональных данных и информации, необходимой для управления БТС) [2].

Активное внедрение в повседневную жизнь БТС повлечет за собой кардинальные изменения рынка труда в целом. К числу общесоциальных проблем здесь следует отнести:

а) проблему «ликвидации» некоторых профессий как таковых (например, профессии водителя автомобиля);

б) проблему утраты высококвалифицированных навыков управления транспортными средствами (автомобилями, самолетами, поездами) оставшимися водителями, роль которых в условиях массовой эксплуатации БТС будет сведена к активации условной пресловутой кнопки «*off*»—«*on*» интеллектуальной системы управления транспортным средством.

Рассмотрим обозначенные проблемы применительно к секторам транспортной отрасли. Проблемы «ликвидации» профессии водителя и утраты профессиональных навыков нагляднее всего проявляются в автотранспортной отрасли. «Утрата рабочих мест водителей» и «отсутствие опыта вождения у водителей в критической ситуации» названы А. И. Коробеевым и А. И. Чучаевым в числе основных угроз современной автотранспортной отрасли от внедрения БТС [3, стр. 17]. По сравнению с авиационной отраслью, железнодорожной и морской (речной) автомобильный транспорт — на несколько порядков более распространенное средство передвижения и коммерческой эксплуатации (перевозка грузов и пассажиров), а значит, в его управлении задействовано несоизмеримо большее количество людей. Только в Европейском Союзе профессия водителя автомобиля есть источник основных средств существования почти для 5 млн человек [The automobile

industry pocket guide 2018—2019, European Automobile Manufacturers Association // https://www.acea.be/publications/article/acea-pocet-guide]. Поэтому угроза «ликвидации» профессии водителя автомобиля воспринимается большинством представителей трудового населения Европы как угроза социальная. Потеря работы и средств существования влечет за собой негативные последствия для общества в виде социальной напряженности и беспорядков.

В США проблема «ликвидации» профессии водителя автомобиля имеет несколько иную природу. В отличие от Европы, в США остро стоит проблемы нехватки водителей и постоянного роста расходов на их услуги, особенно в сфере коммерческих перевозок грузов. Так, только с 2013 по 2020 г. средняя заработная плата американских водителей, осуществляющих нерегулярные перевозки на внутренних маршрутах, выросла на 15% [New survey data reveals increases in driver compensation. American Trucking Association, 27 March 2018 // https://tracking.org/article/New-Survey-Data-Reveals-Increases-in-Driver-Compensation]. Кроме того, в США с ее большей по сравнению с Европой территорией, в условиях продолжающейся пандемии и взрывного роста услуг системы экспресс-доставки для удовлетворения потребительского спроса «день-в-день» или к определенному часу в день заказа, прогнозируется резкое увеличение суммарного пробега автотранспортных средств к 2040 г. до 78 млрд миль в год [Autonomy delivers: An oncoming revolution in the movement of goods: KPMG LLP, November 2018 // https://advisory.kpmg.us/content/dam/advisory/en/pdfs/2018/autonomy-delivers-final-secured-web.pdf]. Отсюда, несмотря на некоторые негативные социальные последствия для людей, потерявших работу водителей, в США на внедрение БТС в сферу автотранспортных перевозок смотрят с достаточным оптимизмом. Этот оптимизм основывается на том расчете, что переход на БТС в указанной сфере принесет в конечном итоге среднестатистическому американцу, как конечному потребителю товаров и услуг по их доставке, существенные финансовые выгоды.

В целом, полная замена живого водителя роботизированной системой управления в автотранспортной сфере воспринимается не столь критично, как в управлении воздушным (морским) судном или локомотивом на железной дороге. Это объясняется, в первую очередь, теми рисками, которые несет в себе полный отказ от человека, управляющего транспортным средством, связанными с ошибками управления и масштабами последствий таких ошибок. Обществом всегда более болезненно воспринимается катастрофа самолета с пассажирами на борту или сход с рельсов пассажирского состава, гибель морского пассажирского судна (достаточно упомянуть катастрофу «Титаника», которая более чем век будоражит умы человечества), чем конкретная автокатастрофа. Хотя по статистике, ежедневно погибает и получает

травмы различной степени тяжести в автокатастрофах несоизмеримо больше людей, чем от авиа, морских и железнодорожных. Для примера, в 2019 г. в мире произошло 20 авиакатастроф, в которых погибли 283 человека. По расчетам *Aviation Safety Network* коэффициент аварийности в 2019 г. — одна авиакатастрофа на 2 млн рейсов! [Коэффициент аварийности-2019 — одна авиакатастрофа на 2 миллиона рейсов // Российская газета. 2020. 25 янв. // https://rg.ru/2020/01/25/sostavlen-chernyj-spisok-aviakatastrof-2019-goda.html] В то же время в автокатастрофах по всему миру за 2019 г. погибло по данным Всемирной организации здравоохранения около 1,35 млн человек [https://ria.ru/20191117/1561031495.html]. Но кто вспомнит, к примеру, в России, какая автокатастрофа в 2019 г. стала предметом общественного внимания? Вместе с тем катастрофу 5 мая 2019 г. самолета Сухой-Суперджет 100 российской авиакомпании Аэрофлот в аэропорту Шереметьево без труда вспомнит большинство респондентов — россиян [https://www.bbc.com/russian/features-48172336#:~:text=Авиалайнер%20Sukhoi%20Superjet%20100%20авиакомпании,результате%20авиакатастрофы%20погиб%2041%20человек.&text=%22Суперджет%22%20коснулся%20взлетно-посадочной,примерно%20в%2018%3A30%20мск.].

Все сказанное наводит нас на определенные размышления по поводу «ликвидации» некоторых профессий, связанных с управлением транспортными средствами в силу внедрения в повседневную жизнь БТС. Представляется, что несмотря на массовость профессии водителя автомобиля, именно эта профессия в ближайшем будущем уйдет в небытие без какой-либо болезненной реакции общества. Мы уже показали, что автокатастрофы стали «обыденностью» общественной жизни и воспринимаются обществом как повседневное явление. Каждое поколение людей формирует свои элементы обыденности [4, стр. 3]. Отсюда, восприятие современным обществом автомобиля как непременного обыденного атрибута повседневной жизни сформировало неверное отношение к нему как источнику «меньшей» опасности, по сравнению с самолетом или морским судном. Именно это восприятие «меньшей» опасности автомобиля позволит легко заменить живого водителя на искусственный интеллект.

В то же время сформированная «массовость внимания» общества к авиа, морским и железнодорожным перевозкам (в первую очередь пассажирским) не позволит в ближайшем будущем полностью отказаться от таких профессий, как летчик, капитан морского судна, машинист локомотива и полностью заменить их искусственным интеллектом. Мы не случайно привели пример авиакатастрофы самолета Сухой-Суперджет 2019 г. Среди причин, приведших к крушению самолета, следователи указали недостаточную подготовку пилотов в компании «Аэрофлот» к действиям в чрезвычайных ситуациях, которые «чрезмерно» полагались

на автопилот [https://www.rbc.ru/society/15/04/2020/5e96da1a9a794735a6e78b12].

Таким образом, здесь наглядно проявилась и проблема утраты квалификационных навыков управления транспортным средством в условиях использования искусственного интеллекта. По мнению экспертов, эта катастрофа со всей очевидностью обозначила проблему взаимоотношения между тем, что мы называем человеческими способностями, и цифровыми технологиями. Внедрение искусственного интеллекта в управление транспортными средствами не должно приводить к тому, что пилот знает, как и когда нужно нажимать кнопки, но не знает, как повести себя в ситуации, когда автоматика отказала, иными словами, «взять управление на себя» [https://muksun.fm/news/incident/09-05-2019/eksperty-o-krushenii-ssj-100-v-aeroflote-ploho-gotovyat-pilotov].

Трудовой кодекс Российской Федерации регламентирует труд работников, принимаемых на работу, непосредственно связанную с движением транспортных средств, которые должны пройти профессиональный отбор и профессиональную подготовку в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области соответствующего вида транспорта.

Поэтому и лица, заключившие трудовой договор на работу с использованием искусственного интеллекта при управлении транспортным средством, обязаны иметь соответствующую квалификацию. К ним должны предъявляться особые требования, касающиеся профессиональной подготовки, которые вытекают из специальных законов и иных нормативных правовых актов. Однако в сфере использования БТС до настоящего времени нет нормативных актов, регламентирующих специфику трудовой деятельности вышеуказанных лиц.

Условия получения права на управление транспортными средствами определены в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» и иных нормативных правовых актах. Но в сфере использования БТС такую нормативно-правовую базу тоже только предстоит создать.

Подведем некоторые выводы.

1. Действующее российское законодательство, в отличие от законодательства зарубежных стран, существенно отстает в регуляции отношений, связанных с использованием БТС, особенно это касается сферы регулярного использования этого вида транспорта.

2. Проблема вытесняемых с рынка труда профессий с активным внедрением БТС относится, в первую очередь, к автомобильному транспорту. Воздушный, морской (водный) и железнодорожный транспорт в обозримой перспективе сохранят профессиональную востребованность человека по управлению транспортными средствами в силу ментальности общества, оценивающего эти виды транспорта как

связанные с «особым риском» и потому нуждающиеся в особом (прямом, непосредственном) контроле человека за управлением.

3. Анализ катастроф, произошедших в связи с чрезмерным полаганием лиц, управляющих транспортными средствами, на возможности искусственного интеллекта, показал необходимость коренной перестройки системы подготовки водителей, летчиков и других категорий работников, допущенных к управлению таким видом транспортных средств. Проблема заключается в необходимости не только сохранения навыков квалифицированного управления транспортным средством, но и развития навыков действия в условиях отказа электронных систем.

Литература

1. Terwilliger, B. Influencing Factors for Use of Unmanned Aerial Systems in Support of Aviation Accident and Emergency Response / B. Terwilliger [and all] // Journal of Automation and Control Engineering. — 2015. — Vol. 3. — No. 3 // https://doi.org/10.12720/joace.3.3.246-252.
2. Stöcker, C. Review of the Current State of UAV Regulations / C. Stöcker [and all] // Remote Sens. — 2017. — No 9.
3. Коробеев, А. И. Беспилотные транспортные средства: новые вызовы общественной безопасности / А. И. Коробеев, А. И. Чучаев // Lex Russica. — 2019. — № 2 (147).
4. Леухина, Л. Е. Обыденность в условиях трансформации общественной жизни / Л. Е. Леухина // Вестник Чувашского университета. — 2011. — № 4 // https://cyberleninka.ru/article/n/obydennost-v-usloviyah-transformatsii-obschestvennoy-zhizni/viewer.

References

1. Terwilliger, B. Influencing Factors for Use of Unmanned Aerial Systems in Support of Aviation Accident and Emergency Response / B. Terwilliger [and all] // Journal of Automation and Control Engineering. — 2015. — Vol. 3. — No. 3 // https://doi.org/10.12720/joace.3.3.246-252.
2. Stöcker, C. Review of the Current State of UAV Regulations / C. Stöcker [et all] // Remote Sens. — 2017. — No 9.
3. Korobeyev, A. I. Bespilotnyye transportnyye sredstva: novyye vyzovy obshchestvennoy bezopasnosti [Unmanned vehicles: new challenges to public safety] / A. I. Korobeyev, A. I. Chuchayev // Lex Russica. — 2019. — № 2 (147).
4. Leukhina, L. Ye. Obydennost' v usloviyakh transformatsii obshchestvennoy zhizni [Ordinary in the transformation of public life] / L. Ye. Leukhina // Vestnik Chuvashskogo universiteta. — 2011. — № 4 // https://cyberleninka.ru/article/n/obydennost-v-usloviyah-transformatsii-obschestvennoy-zhizni/viewer.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 316.28:656

© Федорова Елена Леонидовна
— кандидат филологических наук, доцент кафедры «Методология права и юридическая коммуникация» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
fedorel2016@yandex.ru

© Скуйбедина Ольга Николаевна
— кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры «Методология права и юридическая коммуникация» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), доцент кафедры иностранных языков Национального исследовательского университета «Московский энергетический институт»
skujbedina@mail.ru

© Семаева Ольга Владимировна
— кандидат педагогических наук, доцент кафедры иностранных языков НЧОУ ВО «Московский финансово-промышленный университет «Синергия», доцент кафедры иностранных языков Национального исследовательского университета «Московский энергетический институт»
semaewa.olga@yandex.ru

К вопросу о современных тенденциях письменной юридической коммуникации в транспортной системе

Аннотация. В статье рассматривается проблема возникновения юридической коммуникации в сфере транспортного права. Представлены некоторые особенности письменной речи, характерные для современности. Выделены сдвиги письменной коммуникации, позволяющие создать тексты, касающиеся транспорта и безопасности на транспорте, а также правила осуществления профессионального и личного общения.

Ключевые слова: юридическая коммуникация; культура безопасности; транспортное право; субъекты правовых отношений; письменная ментальность.

© Elena L. Fedorova
— Candidate of Philological Sciences, associate professor
of the department 'Methodology of law and legal communication'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

© Olga N. Skuybedina
— Candidate of Philosophical Sciences, docent, associate professor
of the department 'Methodology of law and legal communication'
of the Law Institute of the Russian University of Transport,
associate professor of the department of foreign languages
of the National Research University MPEI

© Olga V. Semaeva
— Candidate of Pedagogical Sciences, associate professor
of the department of foreign languages of the NPPEI HE MFIU
"Synergy", associate professor of the department
of foreign languages of the National Research University MPEI

On the issue of current tendencies in written legal communication in the transport system

Abstract. The current paper has considered the problem of the emergence of legal communication in the field of transport law. There have been presented some features of written speech, characteristic of the present days. The paper has identified deviations and shifts in written communication, allowing the development of texts related to transport and transport security and safety, as well as the rules for the implementation of professional and personal communication.

Keywords: legal communication; culture of security and safety; transport law; subjects of legal relations; written mentality.

Правовая коммуникация входит во все сферы жизни человека. Начиная с рождения человека и до его смерти, везде его сопровождает документ, устанавливаются правовые отношения, регулируется его повседневность. С развитием транспорта, транспортного права правовая коммуникация заняла свое особое место в данной сфере.

Актуальность исследования данной проблемы обусловлена активностью виртуальной действительности, которая пронизывает все социальные сферы общения, в том числе и письменную коммуникацию. Одним из примеров такого взаимодействия могут быть названы следующие источники информации в метро: бесплатный *wi-fi,* мобильное

приложение «Метро Москвы», «Карта Тройка», музыка в метро (*Facebook*), информационные экраны в вагонах и т.п. Появление этих ресурсов было обусловлено современными требованиями к транспортной системе, темпом роста передачи информации, необходимостью привлечь внимание как можно большего числа пассажиров. Эти ресурсы требуют письменного документного сопровождения, правового обоснования, и таким образом, юридическая коммуникация находится в центре системы управления транспортной организации.

Письменная коммуникация является важной частью личного и профессионального общения. Ее особенности — дистанция в пространстве и по отношению к субъекту, получающему сообщение, передача информации больших объемов за короткий период времени.

Для уверенной и профессиональной коммуникации необходимо учитывать контекст, который во многом определяет стратегию текста. По тому, как составлен документ, можно определить культуру письма, управлять организацией, знанием предмета и области обращения. Это требует определенной подготовки и знания норм письменной речи, стиля, норм юридического права (в нашем случае, транспортного права), правил создания, оформления и организации документа.

Письменные коммуникации подчиняются определенным правилам, в которые входят:

1) тактичность;
2) внимание на восприятие любой, включая юридическую, информации получателем;
3) обращение к личности, а не абстракции;
4) отсутствие указаний на пол;
5) использование множественного числа;
6) важность интересов адресата;
7) позитивность;
8) активная позиция в коммуникации;
9) подчинение коммуникации только одной цели, без решения нескольких задач в письменном тексте;
10) связанность;
11) ясность и точный выбор слов, логичное построение текста сообщения;
12) краткость, т.е. избегание многословия, повторения, использования абстрактных слов;
13) удобство при чтении письма;
14) унификация.

В письменной коммуникации можно выделить как преимущества, так и недостатки. Среди преимуществ следует отметить возможность подготовить сообщение, документ в соответствии с правилами и требованиями информации, содержащейся в нем, а также запросами правовой сферы употребления и организации, взаимодействующей с

будущим коммуникантом, длительное хранение информации. К недостаткам можно отнести необходимость тщательной подготовки, значительное время для написания сообщения, необходимое для оформления однозначно воспринимаемой информации получателем, медленную обратную связь.

Транспортная система представляет собой сложный механизм, который постоянно взаимодействует с большим количеством пассажиров, и необходимо верно и точно выбрать способ коммуникации. Например, пассажир, находясь в транспорте, заключает договор перевозки (ст. 20 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»). Для того чтобы оплата происходила своевременно, требуется подготовить соответствующее сообщение для всех, желающих воспользоваться услугами транспорта. Таким образом должен быть соблюден ряд параметров для осуществления коммуникации:

1) учет массового пользования (возраст, образование, средняя оплата, уровень здоровья), т.е. способность адресата принимать символы, которыми кодируется информация (например, правила перевозки пассажиров в метро, на автобусе, трамвае и т.п.);

2) установленные требования к точности воспроизведения и неоднозначности понимания юридической информации (законы, инструкции, правила следует оформлять в письменной форме);

3) возможность обновления информации и доступность ее в любое время;

4) обеспечение доступности информации для ее восприятия. Например, в вагонах метро информация о доступности сидячих мест для инвалидов, пожилых людей, пассажиров с детьми и беременных женщин писалась на стекле вагонов.

Таким образом, информация считывалась так, что сидячие места предназначены только для определенных категорий пассажиров. Сейчас в современных электровагонах этой надписи уже нет, однако она заменена видеороликом на специальных экранах. Соответственно, от простой констатации факта о сидячих местах пришли к просьбе быть вежливыми, социально активными. Транспорт перестал быть только возможностью преодолеть расстояние быстро и с комфортом, это уже сложная многоуровневая система коммуникации между городом и человеком, наполняющая пассажира массой информации, что требует безусловного правового сопровождения. В работе Н. А. Духно и А. И. Землина четко отражено выстраивание правовых отношений между человеком и высокотехнологическими системами транспорта. Более того авторы считают, что «в связи с социальной значимостью общественные отношения на транспорте подлежат правовому регулированию, что предопределяет потребность оформления транспортного законодательства и транспортного права как относительно

самостоятельных образований российского законодательства и права» [2, стр. 7].

На наш взгляд, письменную юридическую коммуникацию нельзя рассматривать в отрыве от современных тенденций письменной речи. Так, Н. Д. Голев отмечает, что «появление новых форм коммуникации создает ситуацию глобального сдвига не только в технической части письма, но и в самой семиотике (коде письменной речи), а возможно, и в письменной ментальности» [1, стр. 6]. Ученый выделяет несколько составляющих такого сдвига:

«• когнитивные (новая письменная ментальность) — тенденция к холистическому представлению коммуникативного содержания, тесно увязанная с усилением визуального канала передачи информации;

• дискурсивно-коммуникативные:

— усиление дискурсивных тенденций письменной речи;

— усиление перлокутивных тенденций письменной речи;

• семиотические:

— конкуренция звуковой и визуальной форм речи — представляет собой способ (**внутреннюю форму**, структуру) современной коммуникации;

— конкуренция звуковой и визуальной детерминант внутри письменной речи;

— усиление визуального канала ведет к повышению степени иероглифичности письменной речи;

• технологические (**внешняя форма** коммуникации) — от бумаги к электронному носителю, от ручного написания к клавишно-клавиатурному. Это приводит к увеличению скорости записи, к расширению возможностей получения и передачи текстов на расстояние и по количеству адресатов (спам — форма распространения информации, максимальным образом эксплуатирующая эту возможность)» [1, стр. 6].

Таким образом, выделяя определенные тенденции в речи, необходимо говорить и о новых способах осуществления юридической коммуникации, строящейся не только на грамотном оформлении письменного документа (например, договоры перевозки пассажира и багажа, перевозки груза, буксировки; договоры подачи и уборки вагонов и эксплуатации подъездного железнодорожного пути и т.п.), передаче юридической информации гражданам, но и на обратной связи с субъектами права. Следует разграничить сферы коммуникации, выделив:

1) внутреннюю коммуникацию (организация транспортной системы: документация о работе транспорта, взаимодействие с работниками, учитывая виды транспорта и хронотоп);

2) внешнюю коммуникацию (взаимодействие с человеком, погруженным в интерактивную среду). Подобная сфера коммуникации кажется наиболее сложной, так как должна учитывать множество переменных, таких как город/столица/населенный пункт/деревня/,

техническое развитие транспорт/информационные технологии/, самочувствие/самоощущения человека. Но главное — эта система должна оставаться стабильной и безопасной средой для всех.

В представленной работе отмечены основные тенденции изменения письменной речи, намечены новые векторы изучения письменной юридической коммуникации. Это требует дальнейшего более детального рассмотрения, например, корреляции письменной семиотики и ментальности текстов метро с правовой точки зрения.

Литература

1. Голев, Н. Д. Письменная коммуникация новейшего времени: основные векторы развития / Н. Д. Голев // Вестник Томского государственного университета. Филология. — № 2 (18). — 2012. — С. 5—17 // URL: http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/manager/Repository/koha:000566537.
2. Транспортное право : учебник для бакалавриата и специалитета / ответственные редакторы Н. А. Духно, А. И. Землин — 2-е изд., пер. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.

References

1. Golev, N. D. Pis'mennaya kommunikatsiya noveyshego vremeni: osnovnyye vektory razvitiya [Written communication of modern times: the main vectors of development] / N. D. Golev // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filologiya. — № 2 (18). — 2012. — S. 5—17 // URL: http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/manager/Repository/koha:000566537.
2. Transportnoye pravo : uchebnik dlya bakalavriata i spetsialiteta [Transport law: a textbook for undergraduate and specialty] / otvetstvennyye redaktory N. A. Dukhno, A. I. Zemlin — 2-ye izd., per. i dop. — Moskva : Izdatel'stvo Yurayt, 2019.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.45/.47

© Зайков Денис Евгеньевич
— кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Особенности правового регулирования и проблемы судебной практики применения обязательного досудебного порядка урегулирования споров по договорам обязательного страхования автогражданской ответственности

Аннотация. Споры между страховыми организациями и потребителями (третьими лицами, приобретшими права требования у потребителей к страховой организации), вытекающие из договоров по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, имеют широкое распространение. В связи с чем введение обязательного претензионного порядка их рассмотрения с участием уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг создало необходимые условия как для оперативного, качественного и законного их разрешения, так и для реализации права на обращение в суд. Вместе с тем существующее правовое регулирование института претензионного порядка рассмотрения споров, вытекающих из договоров по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, допускает неоднозначное толкование, а судебная практика его применения имеет разнонаправленное развитие, что негативно сказывается на возможности защиты права и законных интересов потребителей и обусловливает правовую неопределенность в указанных отношениях. В статье автор проводит анализ существующих проблем соответствующей правовой регламентации и судебной практики, предлагает способы их разрешения.

Ключевые слова: договор ОСАГО; уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг; страховая организация; потребитель; суд; претензионный порядок; транспортное средство.

© Denis Ev. Zaykov
— Candidate of Law, associate professor of the department
'Civil law, international private law and civil procedure'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

Features of legal regulation and problems of judicial practice of the application of a mandatory pre-trial procedure for resolving disputes on the contracts of compulsory motor third-party liability insurance

Abstract. Disputes between insurance companies and consumers (third parties who have acquired rights of consumers' claim against an insurance company) arising from compulsory civil liability insurance contracts for vehicle owners are widespread. In this connection, the introduction of a mandatory claim procedure for their resolving with the participation of the financial consumer ombudsman has created the necessary conditions both for their prompt, high-quality and legal resolution, and for the exercise of the right to go to court. At the same time, the existing legal regulation of the institution of the claim procedure for resolving disputes on the contracts of compulsory motor third-party liability insurance allows for ambiguous interpretation, and the judicial practice of its application has multidirectional development, which negatively affects the possibility to protect the rights and legitimate interests of consumers and determines legal uncertainty in these relations. The author of the current paper has analyzed the existing problems of the relevant legal regulation and judicial practice, and suggested ways to resolve them.

Keywords: contract of motor third-party liability (MTPL) insurance; financial consumer ombudsman; insurance organization; consumer; court; claim procedure; vehicle.

Споры, вытекающие из договоров по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее — ОСАГО), представляют собой одну из наиболее широко распространенных категорий дел, рассматриваемых судами. Так, согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2020 г. в суды общей юрисдикции было подано 100 829 исковых заявлений по спорам, вытекающим из договоров ОСАГО, на общую сумму требований в размере 14 517 млн руб. [http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671].

Именно это обстоятельство явилось одной из причин, по которой Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее — Закон об ОСАГО) в 2014 г. был дополнен ст. 16.1,

установившей обязательный досудебный порядок урегулирования споров (далее — претензионный порядок) из договоров ОСАГО.

Введение указанного правового института имело своей целью как побуждение сторон спора к самостоятельному его разрешению на взаимовыгодных условиях, так и снижение нагрузки на суды.

Следующим шагом на пути развития правового регулирования претензионного порядка разрешения споров из договоров ОСАГО стало принятие Федерального закона от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее — Закон № 123-ФЗ), который в процедуру досудебного урегулирования спора между потребителем и страховой организацией в качестве независимого и беспристрастного арбитра ввел нового субъекта — уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг [3] (далее — финансовый уполномоченный).

Согласно ст. 15 Закона № 123-ФЗ к компетенции финансового уполномоченного отнесено рассмотрение требований потребителей, вытекающих из нарушения страховщиком порядка осуществления страхового возмещения, установленного Законом об ОСАГО, которые рассматриваются финансовым уполномоченным вне зависимости от их размера.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 и ст. 25 Закона № 123-ФЗ указанная процедура представляет собой обязательный претензионный порядок, соблюдение которого является условием реализации права на обращение в суд (ч. 5 ст. 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ), ч. 4 ст. 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ).

При этом, как указал Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства» (далее — постановление Пленума ВС РФ № 18), потребитель вправе заявлять в суд требования к страховой организации исключительно по предмету, содержавшемуся в обращении к финансовому уполномоченному, в связи с чем требования о взыскании основного долга, неустойки, финансовой санкции, процентов на основании ст. 395 Гражданского кодекса Российской Федерации могут быть предъявлены в суд только при условии соблюдения обязательного досудебного порядка урегулирования спора, установленного Законом № 123-ФЗ, в отношении каждого из указанных требований.

Такой подход к претензионному порядку по спорам, вытекающим из договоров ОСАГО, отличается от общего правила, согласно которому при соблюдении истцом досудебного порядка урегулирования спора только в отношении суммы основного долга в случае его обращения в суд с требованием о взыскании суммы основного долга и неустойки такой

порядок считается соблюденным в отношении обоих требований (п. 15 постановления Пленума ВС РФ № 18).

Подобное различие обусловлено необходимостью создания условий для обеспечения возможности разрешения всего объема требований потребителя к страховой организации решением финансового уполномоченного в целях оперативного досудебного урегулирования указанных споров и снижения нагрузки на суды.

Одним из важных отличий досудебного порядка, предусмотренного Законом № 123-ФЗ, является то, что он фактически представляет собой двухэтапную процедуру. Это обусловливает ключевые задачи финансового уполномоченного — не только собственно рассмотрение спора, но и побуждение страховой организации через наличие претензионной стадии к урегулированию спора с потребителем на допроцессуальной стадии: не доводя его до досудебного, а тем более судебного порядка рассмотрения [1].

До предъявления к страховой организации требований в судебном порядке потребитель по общему правилу должен последовательно осуществить действия, направленные на досудебное урегулирование спора.

1 этап. Обратиться к страховой организации с заявлением в письменной или электронной форме, содержащим все необходимые данные о сторонах и обстоятельствах спора, а также требования потребителя с приложением документов, подтверждающих их обоснованность. Результатом рассмотрения заявления потребителя должен стать мотивированный ответ страховой организации об удовлетворении, частичном удовлетворении или отказе в удовлетворении предъявленного требования либо неполучение ответа страховой организации по истечении установленных сроков рассмотрения заявления (ч. 1 и 2 ст. 16 Закона № 123-ФЗ).

2 этап. Направить финансовому уполномоченному обращение об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к страховой организации, оказавшей ему финансовые услуги (далее — обращение), в соответствии порядком, установленным ст. 17 Закона № 123-ФЗ. В качестве итогового результата рассмотрения обращения выступает решение финансового уполномоченного о полном или частичном удовлетворении обращения или об отказе в его удовлетворении (ч. 2 ст. 22 Закона). При этом наличие отдельных обстоятельств, исключающих возможность принятия финансовым уполномоченным указанного решения (непринятие в установленный срок финансовым уполномоченным решения по обращению, прекращение рассмотрения обращения финансовым уполномоченным в случае, например, отзыва потребителем обращения, отказа потребителя от требований к страховой организации), также является основанием для признания обязательного претензионного порядка соблюденным.

Как указал Четвертый кассационный суд общей юрисдикции в определении Судебной коллегии по гражданским делам от 13 октября 2020 г. по делу № 8Г-22726/2020[88-22148/2020] подобное двухэтапное разделение рассматриваемой процедуры является обоснованным, так как иное будет способствовать злоупотреблению, поскольку в целях представления доказательств соблюдения досудебного порядка лицо может обратиться одномоментно с заявлением и в страховую организацию, и к финансовому уполномоченному, представив в суд уведомление финансового уполномоченного об отказе в принятии обращения к рассмотрению, в связи с отсутствием надлежащего обращения к страховщику, что недопустимо, поскольку при указанных обстоятельствах цель досудебного урегулирования спора будет не достигнута.

Спор потребителя со страховой организацией при наличии оснований может быть разрешен на любом из указанных этапов: добровольно страховой организацией путем признания и исполнения требований потребителя либо решением финансового уполномоченного при отказе страховой организации от урегулирования спора. Это не исключает дальнейшее разрешение спора в судебном порядке как по инициативе потребителя, так и страховой организации, не согласных с решением финансового уполномоченного.

Таким образом, направление потребителем заявления к страховой организации имеет двойственную природу, представляя собой, с одной стороны, самостоятельную процедуру по досудебному разрешению спора, а с другой — условие рассмотрения обращения финансовым уполномоченным (п. 5 ч. 1 ст. 17, п. 2 ч. 1 ст. 19 Закона № 123-ФЗ).

Однако для реализации права на обращение в суд непосредственное значение имеет только второй этап, который обеспечивает выполнение требований процессуального законодательства. Например, в 2020 г. финансовому уполномоченному было подано 155 440 обращений по спорам со страховыми организациями, вытекающими из договоров ОСАГО [https://finombudsman.ru/wp-content/uploads/2021/05/Otchet-o-deyatelnosti-v-2020-godu.pdf].

Изложенное подтверждает значимость и актуальность деятельности финансового уполномоченного по досудебному разрешению споров между потребителем и страховой организацией, однако имеющиеся проблемы регламентации, неоднозначность толкования и практики применения соответствующих норм права приводят к правовой неопределенности и создают угрозу нарушения прав и законных интересов обеих сторон.

Так, введение с 1 июня 2019 г. нового двухэтапного претензионного порядка и неоднозначное толкование необходимости его соблюдения в отношении споров со страховыми организациями, возникших из договоров ОСАГО, заключенных до указанной даты, в том числе и в отношении дорожно-транспортных происшествий, произошедших в

аналогичный период времени, привело к появлению разнонаправленной судебной практики, основаниями формирования которой явился анализ судами одних и тех же норм Закона № 123-ФЗ (ст. 15, 25, ч. 5 и 8 ст. 32). При этом камнем преткновения стала именно ч. 8 ст. 32, в силу которой потребители вправе направить обращения финансовому уполномоченному в отношении договоров ОСАГО, которые были заключены до дня вступления в силу Закона № 123-ФЗ.

1. Обязательный претензионный порядок по договорам ОСАГО в виде обращения к финансовому уполномоченному установлен с 1 июня 2019 г. в отношении договоров ОСАГО, заключенных после указанной даты. В отношении договоров ОСАГО, заключенных ранее, потребители вправе направить обращение финансовому уполномоченному, но не обязаны это делать (см., например, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 1 сентября 2021 г. № Ф08-7998/21 по делу № А53-3447/2021).

2. В случае если договор ОСАГО заключен до вступления в силу Закона № 123-ФЗ (3 сентября 2018 г.), то согласно ч. 8 ст. 32 Закона потребитель по своему усмотрению вправе заявить свои требования финансовому уполномоченному или в судебном порядке без предварительного обращения к финансовому уполномоченному (см., например, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21 мая 2021 г. № Ф09-1855/21 по делу № А76-27976/2020).

3. Вне зависимости от даты заключения договора ОСАГО (в том числе и до даты вступления Закона № 123-ФЗ в силу) и (или) даты совершения дорожно-транспортного происшествия перед обращением в суд в период с 1 июня 2019 г. потребитель обязан соблюсти претензионный порядок, предусмотренный указанным Законом (см., например, определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2021 г. по делу № 8Г-8953/2021[88-8957/2021], определение Судебной коллегии по гражданским делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 16 августа 2021 г. по делу № 8Г-4873/2021[88-5364/2021]).

По нашему мнению, именно последний из приведенных подходов, используемых судами, соответствует требованиям законности и обоснованности. В первую очередь, он учитывает положения ч. 4 ст. 3 АПК РФ и ч. 3 ст. 1 ГПК РФ, предусматривающие, что судопроизводство в судах осуществляется в соответствии с федеральными законами, действующими во время разрешения спора и рассмотрения дела, совершения отдельного процессуального действия или исполнения судебного акта.

При этом ч. 8 ст. 32 Закона № 123-ФЗ не регламентирует отношения по установлению обязательного претензионного порядка разрешения споров, вытекающих в том числе из договоров ОСАГО; данная норма не имеет приоритета в ее применении по сравнению, например, с положениями ст. 15 и 25 Закона № 123-ФЗ, устанавливающих досудебный порядок урегулирования указанных споров. Также необходимо учитывать

и требования п. 1 ст. 16.1 Закона об ОСАГО, которым с 1 июня 2019 г. установлена обязательность претензионного порядка разрешения рассматриваемых споров, и применение данной нормы не обусловлено какими-либо условиями.

Кроме того, как верно указал Восьмой кассационный суд общей юрисдикции в определении от 26 октября 2020 г. по делу № 8Г-14385/2020[88-14268/2020], ч. 8 ст. 32 Закона № 123-ФЗ направлена на подтверждение права обращения потребителя к финансовому уполномоченному для разрешения разногласий, возникших из договоров ОСАГО, заключенных до вступления в силу Закона № 123-ФЗ, а именно предоставляет дополнительную гарантию защиты прав таких потребителей, а не содержит исключение из правила применения процессуального законодательства.

Следующей проблемой судебной практики по анализируемой категории дел являлся вопрос об обоснованности взыскания со страховой организации неустойки за просрочку выплаты страхового возмещения по договору ОСАГО при условии исполнения ею решения финансового уполномоченного, принятого по заявлению потребителя.

Так, согласно п. 5 ст. 16.1 Закона об ОСАГО страховщик освобождается от обязанности уплаты неустойки (пени), суммы финансовой санкции и (или) штрафа, если обязательства страховщика были исполнены в порядке и в сроки, которые установлены Законом об ОСАГО, Законом № 123-ФЗ, а также если страховщик докажет, что нарушение сроков произошло вследствие непреодолимой силы или по вине потерпевшего.

Частью 1 ст. 24 Закона № 123-ФЗ предусмотрено правило, что исполнение страховой организацией вступившего в силу решения финансового уполномоченного признается надлежащим исполнением страховой организацией обязанностей по соответствующему договору с потребителем об оказании ему или в его пользу финансовой услуги.

Различное толкование судами указанных положений привело к разделению судебной практики по их применению на две кардинально противоположных позиции.

1. Толкование в узком смысле — основывается только на ч. 1 ст. 24 Закона № 123-ФЗ, согласно которой надлежащее исполнение (своевременное и в полном объеме) страховой организацией решения финансового уполномоченного исключает применение к ней гражданско-правовой санкции в виде неустойки за просрочку выплаты страхового возмещения по договору ОСАГО, включая и период до обращения потребителя к финансовому уполномоченному за урегулированием спора со страховой организацией (см., например, определение Судебной коллегии по гражданским делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 27 января 2021 г. по делу № 8Г-8528/2020[88-552/2021-(88-8302/2020)], определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 г. по делу № 8Г-28704/2020[88-

1861/2021-(88-27423/2020)], определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 23 декабря 2020 г. по делу № 8Г-22557/2020[88-20472/2020]). Тем самым надлежащее исполнение решения финансового уполномоченного выступает в качестве «индульгенции» страховой организации, влекущей освобождение ее от ответственности перед потребителем.

2. Толкование в широком смысле сформировано на системной взаимосвязи п. 5 ст. 16.1 Закона об ОСАГО и ч. 1 ст. 24 Закона № 123-ФЗ, в силу которых для освобождения страховой организации от обязанности уплатить неустойку необходимо не только выполнение ею решения финансового уполномоченного, но и исполнение обязательства перед потребителем по договору ОСАГО в порядке и сроки, установленные Законом об ОСАГО.

При ином толковании данных правовых норм потерпевший, являющийся потребителем, при разрешения вопроса о взыскании неустойки будет находиться в более невыгодном положении по сравнению с потерпевшим, не являющимся потребителем.

Более того, в таком случае страховая компания получает возможность в течение длительного времени уклоняться от исполнения обязательств по договору ОСАГО и неправомерно пользоваться причитающейся потерпевшему, являющемуся потребителем, денежной суммой без угрозы применения каких-либо санкций до вынесения решения финансового уполномоченного, что противоречит закрепленной в ст. 1 Закона № 123-ФЗ цели защиты прав и законных интересов потребителей (см., например: определение Судебной коллегии по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 августа 2021 г. по делу № 8Г-10123/2021[88-12374/2021], определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 6 августа 2021 г. по делу № 8Г-15349/2021[88-16126/2021], определение Судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 31 марта 2021 г. по делу № 8Г-3437/2021[88-4928/2021]).

Указанные противоречивые подходы судебной практики стали предметом рассмотрения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, которая в определении от 13 апреля 2021 г. № 14-КГ21-3-К1 поддержала позицию, основываемую на широком толковании, что оказало решающее влияние на дальнейшее формирование позиции судов по рассматриваемой категории дел.

Как представляется, подобный вывод Верховного Суда РФ является аргументированным, основанным на верном применении анализируемых норм права, обеспечивающим справедливое правосудие и защиту прав потребителей, как слабой стороны в соответствующих правоотношениях [2].

Одновременно с этим в судебной практике можно встретить и позиции судов, которые, несмотря на значимость и эффективность досудебного

порядка урегулирования споров, вытекающих из договоров ОСАГО, его обязательность, рассматривают указанный правовой институт в качестве формального механизма, не оказывающего влияние на возможность реализации права лица на обращение в суд.

Так, в одном из дел, рассмотренных Восемнадцатым арбитражным апелляционным судом, финансовый уполномоченный отказал истцу (цессионарию по договору ОСАГО) в рассмотрении его обращения по спору со страховой организацией. При этом суд признал несоблюдение истцом досудебного порядка урегулирования спора, установленного Законом № 123-ФЗ. Однако сделав такой вывод, суд исключил основания для оставления искового заявления без рассмотрения по следующим основаниям.

Из пояснительной записки к проекту Закона № 123-ФЗ следует, что одними из целей его принятия также являлись создание для потребителей альтернативного института рассмотрения споров, возникающих между ними и страховыми организациями; более быстрое и взаимовыгодное разрешение возникших разногласий и споров, которое экономит издержки и время потребителя, а также позволяет избежать обращения в суд, т.е. введение института финансового уполномоченного в России направлено на улучшение защищенности граждан, на облегчение досудебного разрешения споров между гражданами и страховыми организациями.

Исходя из смысла и правовой природы досудебного порядка урегулирования спора, следует, что этот порядок в том числе направлен на оперативное разрешение спора и служит дополнительной гарантией защиты прав. Согласно п. 3 Информационного письма от 20 декабря 1999 г. № С1-7/СМП-1341 Высший Арбитражный Суд РФ указал, что рассмотрению спора не должны препятствовать чрезмерные правовые или практические преграды, в частности, усложненные или формализованные процедуры принятия и рассмотрения исковых заявлений.

При таких обстоятельствах рассмотрение судом иска прав страховой организации не нарушает. В рассматриваемом случае оставление искового заявления без рассмотрения не соответствовало бы принципам эффективности правосудия и процессуальной экономии, не способствовало бы достижению целей, которые имеет досудебное урегулирование спора (постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 июля 2021 г. № 18АП-7017/21 по делу № А76-3982/2021).

Подобная позиция вызывает удивление, особенно в свете недавно принятого постановления Пленума ВС РФ № 18. Фактически Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд отринул нормы права, устанавливающие обязательный претензионный порядок разрешения споров, вытекающих из договоров ОСАГО, и признал такой порядок

формальным, не имеющим практической значимости, а также затрудняющим и необоснованно затягивающим реализацию права на обращение в суд.

Как представляется, такой подход не имеет права на существование в силу как прямого противоречия требованиям законодательства и постановлению Пленума ВС РФ № 18, так и несоответствия правам и законным интересам сторон рассматриваемых споров, эффективность разрешения которых в досудебном порядке при участии финансового уполномоченного подтверждена результатами деятельности указанного субъекта.

Таким образом, в настоящее время одной из актуальных задач деятельности Верховного Суда РФ является формирование единой судебной практики по законному и обоснованному применению положений Закона об ОСАГО и Закона № 123-ФЗ при разрешении споров, вытекающих из договоров ОСАГО.

Литература

1. Воронин, Ю. В. Институт финансового омбудсмена как инструмент совершенствования процедуры урегулирования типовых споров на финансовом рынке (попытка индуктивного анализа) / Ю. В. Воронин // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 11. — С. 49—59.
2. Климов, В. В. Институт финансового уполномоченного — новый механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов в финансовой сфере / В. В. Климов // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 5. С. 35—41.
3. Ненахова, Е. Финомбудсмен уполномочен заявить. На финансовом рынке начинает работу институт уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг / Е. Ненахова // Микрofinance+. — 2018. — № 2. — С. 18—21.

References

1. Voronin, YU. V. Institut finansovogo ombudsmena kak instrument sovershenstvovaniya protsedury uregulirovaniya tipovykh sporov na finansovom rynke (popytka induktivnogo analiza) [Institute of the Financial Ombudsman as a tool for improving the procedure for resolving typical disputes in the financial market (an attempt at inductive analysis)] / YU. V. Voronin // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2020. — № 11. — S. 49—59.
2. Klimov, V. V. Institut finansovogo upolnomochennogo — novyy mekhanizm obespecheniya balansa chastnykh i publichnykh interesov v finansovoy sfere [The institution of the financial ombudsman - a new mechanism for ensuring the balance of private and public interests in the financial sphere] / V. V. Klimov // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2020. — № 5. S. 35—41.
3. Nenakhova, Ye. Finombudsmen upolnomochen zayavit'. Na finansovom rynke nachinayet rabotu institut upolnomochennogo po pravam potrebiteley finansovykh uslug [Financial ombudsman is authorized to declare. The institution of the ombudsman for the rights of consumers of financial services starts operating in the financial market] / Ye. Nenakhova // Mikrofinance+. — 2018. — № 2. — S. 18—21.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.4:651

© Борисова Светлана Валентиновна
— кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Гражданско-правовой статус субъектов профессионального обучения водителей транспортных средств в контексте соотношения публичного и частного интереса на транспорте

Аннотация. В работе рассмотрена специфика организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов, осуществляющих подготовку преподавателей и водителей транспортных средств различных категорий и подкатегорий. Отмечается, что образовательные услуги вправе осуществлять хозяйствующие субъекты различных организационно-правовых форм и форм собственности, включая предпринимателей, основной целью которых является извлечение прибыли. Автором высказано умозаключение о связи качества оказываемых услуг по подготовке преподавателей и мастеров производственного обучения вождению с организационно-правовой формой хозяйствующего субъекта. В целях повышения качества профессиональной подготовки водителей транспортных средств и обеспечения безопасности на транспорте предлагается закрепить в действующем законодательстве специальный статус организаций, осуществляющих подготовку преподавателей и мастеров производственного обучения вождению в форме некоммерческих организаций — учреждений и автономных некоммерческих организаций.

Ключевые слова: профессиональное обучение водителей транспортных средств; безопасность дорожного движения; образовательная организация; автошкола; публичный и частный интерес в транспортной сфере; мастер производственного обучения вождению.

© Svetlana V. Borisova
— Candidate of Law, associate professor of the department ‘Civil law, international private law and civil procedure’ of the Law Institute of the Russian University of Transport

Civil law status of the subjects of vehicle drivers' vocational training in the context of the ratio of public and private interests in transport

Abstract. The current paper has considered the specifics of the organizational and legal forms of economic entities that train teachers and drivers of vehicles of various categories and subcategories. There has been noted that economic entities of various organizational and legal forms and forms of ownership, including entrepreneurs, whose main purpose is to make a profit, have the right to provide educational services. The author has made a conclusion about the relationship between the quality of the services provided for the training of teachers and masters of a driving training with the organizational and legal form of an economic entity. In order to improve the quality of professional vehicle drivers' training and enforce transport security, there has been proposed to consolidate in the current legislation the special status of organizations that train teachers and masters of a driving training in the form of non-profit institutions and autonomous non-profit organizations.

Keywords: vehicle drivers' vocational training; road safety; educational organization; driving school; public and private interests in transport; master of a driving training.

Проблема соотношения публичного и частного интереса в механизме правового регулирования отношений на транспорте является одной из актуальных проблем в условиях реформирования транспортной отрасли и поиска новой модели функционирования как транспорта в целом, так и каждого вида транспорта в отдельности. На это обстоятельство указывают специалисты в сфере транспортного права. По мнению автора, усложнение субординационных и координационных связей на транспорте с конца 1990-х гг., связанное с приватизацией имущества транспорта, привело, с одной стороны, к «расширению» сферы частноправового регулирования и изменению соотношения в применении частноправовых и публично-правовых средств в сторону первых, с другой, к выявлению новых подходов к пониманию постоянно эволюционирующей категории «публичности» в праве. Холдинговые модели организации хозяйственной деятельности на транспорте, возглавляемые хозяйствующими субъектами с публичными целями; заключение их участниками договоров о взаимодействии в области обеспечения транспортной безопасности и прочее свидетельствует о новом соотношении публичного и частного интереса на транспорте [3, стр. 2—6].

Изложенное имеет существенное значение для исследования рассматриваемого явления объективной действительности на транспорте

в контексте правовой герменевтики. Данный теоретический аспект актуален в прикладном отношении в сфере обеспечения транспортной безопасности, на что обращает особое внимание ряд исследователей современного транспортного права [7, стр. 28]. И. В. Холиков отмечает, что минимизация угроз международной морской безопасности, «к которым в современном мире относятся: пиратство и захват судов, использование Мирового океана международными преступными и экстремистскими организациями в целях терроризма, наркоторговли, торговли людьми, контрабанды…», требует применения соответствующих правовых мер комплексного характера [10, стр. 431].

При этом специалистами отмечается опасность перекосов в сторону публичного регулирования. Так, С. В. Артамонова обоснованно отмечает, что «за последние годы в современной России в области обеспечения безопасности дорожного движения реализован ряд новаций репрессивно-фискальной направленности, вызвавших весьма неоднозначную оценку как специалистов, так и участников дорожного движения» [1, стр. 131]. По обоснованному мнению того же автора, «административно-правовые формы и методы нередко идут в разрез с принципами правового государства, закрепленного Конституцией РФ». Как продолжает автор, «”дух наказательности”, традиционно свойственный российской государственности; жесткое административное регулирование, сдерживающее инициативы граждан и бизнеса; громоздкий и малоэффективный аппарат управления — все это те негативные тенденции, которые сдерживают опережающее управленческое воздействие не только на экономические и социальные процессы в стране в целом, но и на формирование действенной системы обеспечительных мер транспортной безопасности» [2, стр. 140].

Справедливо в связи с этим суждение А. И. Землина и других авторов, что «необходимость разработки и введения нормативных актов публичного права в интересах гармонизации и приведения правовых терминов в соответствие с потребностями безопасности…, устранения коллизий и пробелов правового регулирования, очевидна» [5, стр. 100].

В учебной литературе проблема соотношения публичного и частного интереса на транспорте также рассмотрена вполне основательно. Так, авторы учебника «Транспортное право» указывают на то, что в транспортном законодательстве накоплена достаточная отраслеобразующая «критическая масса» нормативного материала, имеющего как публично-правовую, так и частноправовую природу [9, стр. 127].

Справедливо указывается в современной литературе на необходимость совершенствования и модернизации организационно-правовых основ функционирования сферы безопасности дорожного движения [6, стр. 46—49]. Важнейшую роль в обеспечении безопасности дорожного движения отводится подготовке водителей транспортных средств. Представляется,

что данная сфера является «терра инкогнито» ввиду отсутствия должной нормативно-правовой регламентации, единой модели организации данного вида деятельности. Вопрос усложняется составом лиц, участвующих в подготовке водителей транспортных средств. Так, подготовку проводят организации, осуществляющие образовательную деятельность, а экзамен принимают представители другой ведомственной подчиненности, а именно — должностные лица подразделений госавтоинспекции, на которых в соответствии с должностной инструкцией возложены служебные обязанности по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами (приказ МВД России от 31 марта 2017 г. № 179 «О квалификационных требованиях к уполномоченным должностным лицам подразделений Госавтоинспекции, на которых в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией) возложены служебные обязанности по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами»). Содержание комплекта экзаменационных задач утверждается главным государственным инспектором безопасности дорожного движения РФ.

Выстраивая новейшую нормативную модель подготовки водителей транспортных средств и проанализировав гражданско-правовой статус хозяйствующих субъектов, оказывающих образовательные услуги в данной сфере, не коснуться основного вопроса права — соотношения публичного и частного интереса — не представляется возможным.

Бесспорно, наличие публичного интереса является преобладающим. Под публичным интересом понимаем не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан этого государства [11, стр. 167], интерес, который признан государством и обеспечен правом [8, стр. 122]. Интересы общества и государства могут не совпадать, но в этом вопросе они традиционно находятся в одной плоскости. Это обусловлено требованиями обеспечения безопасности дорожного движения, важной составляющей которого является качественная, всесторонняя, современная подготовка водителей транспортных средств, пороки которой могут повлечь существенные человеческие и имущественные потери. Иными словами, процесс обучения водителей должен обеспечить предоставление таких образовательных услуг, которые могли бы гарантировать такое поведение ученика как потенциального водителя транспортного средства и будущего участника дорожного движения, которое способно защитить других участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий; не причиняло бы вред ни жизни, здоровью и имуществу самого водителя, ни аналогичным важнейшим благам других участников, вовлеченных в данный дорожный процесс.

Следствием такого понимания публичного интереса являются положения ст. 1079 Гражданского кодекса РФ, рассматривающего деятельность по использованию (управлению) транспортным средством как деятельность, сопряженную с повышенной опасностью для

окружающих. Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с такой опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Таким образом, вина не входит в состав оснований ответственности при причинении вреда источником повышенной опасности, представляя собой случай объективного вменения. Гражданский кодекс РФ, регулируя частноправовую имущественную сферу, охраняет не столько собственников (владельцев) транспортных средств, сколько ориентирован на охрану публичных (общественных) интересов.

Государство предъявляет специальные требования к организации образовательного процесса в учебных организациях, осуществляющих профессиональное обучение водителей транспортных средств различных категорий и подкатегорий. Так, приказом Минобрнауки России от 26 декабря 2013 г. № 1408 утверждены примерные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, приказом МВД России от 22 апреля 2021 г. № 236 утвержден Порядок определения соответствия имеющихся у организации, осуществляющей образовательную деятельность и реализующей основные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, условий для проведения экзаменов на предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий установленным требованиям. Требования касаются содержания преподаваемых дисциплин и материального оснащения лиц, оказывающих данные услуги. Иными словами, государство заботят вопросы, чему обучать водителей и как организовать обучающий процесс подготовки водителей.

Правовой статус лиц, оказывающих услуги в области подготовки водителей, находится в сфере частного интереса. На фоне тенденции расширения функционального участия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в транспортно-правовой сфере данные услуги вправе осуществлять хозяйствующие субъекты различных организационно-правовых форм и форм собственности, включая предпринимателей, основной целью которых является извлечение прибыли. Современную подготовку водителей транспортных средств проводят как образовательные организации в статусе некоммерческих организаций, осуществляющие образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения они созданы, так и юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности (организации, осуществляющие образовательную деятельность). Кроме того, согласно ст. 32 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ

«Об образовании в Российской Федерации» образовательную деятельность вправе осуществлять и индивидуальные предприниматели.

Условно участников реализации образовательных услуг можно подразделить на несколько групп. Первую образуют субъекты, оказывающие услуги по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации лиц, обучающих вождению транспортных средств, т.е. преподавателей и мастеров производственного обучения вождению. Вторую группу образуют хозяйствующие субъекты, работники которых (преподаватели и мастера производственного обучения вождению) обучают будущих водителей. Иными словами, есть те, которые учат, как обучать водителей, и те, которые обучают водителей. С точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения фигура преподавателя является важнейшей, поскольку качество обучения водителей определяет качество профессиональной составляющей преподавателя либо мастера производственного обучения вождению.

Мониторинг современного рынка рассматриваемых услуг показал, что подготовку преподавателей и мастеров производственного обучения вождению осуществляют некоммерческие организации — транспортные вузы (государственные учреждения), институты дополнительного профессионального образования и специализированные организации — автошколы, зарегистрированные в форме автономных некоммерческих организаций. В некоторых случаях в России зарегистрированы автошколы в форме обществ с ограниченной ответственностью и индивидуальных предпринимателей. Отметим, что деятельность автошкол в России не имеет должного законодательного регулирования.

Влияет ли статус хозяйствующего субъекта на организацию учебного процесса подготовки водителей и качество его материально-технического оснащения? Представляется, что такая зависимость имеется. В то время как деятельность коммерческих структур в большей степени подвержена постоянным внешним и внутренним негативным воздействиям (корпоративным конфликтам, банкротству, влиянию внешних экономических условий и пр.), лишь некоммерческие организации могут обеспечить стабильность существования в условиях рыночных стихийных процессов, обеспечив надлежащее качество образовательных услуг. Поэтому в целях повышения качества профессиональной подготовки водителей транспортных средств и обеспечения безопасности на транспорте предлагается закрепить в действующем законодательстве специальный статус организаций, осуществляющих профессиональное обучение, повышение квалификации и переподготовку преподавателей двух форм некоммерческих организаций — учреждений и автономных некоммерческих организаций.

Основная цель предпринимательской деятельности — извлечение прибыли. Преломление данного интереса сквозь призму специфики оказываемых услуг, пороки которых приводят к катастрофическим

последствиям в виде причинения вреда имуществу, здоровью граждан, лишению жизни, позволяет говорить о преобладании публичного интереса над частным и возможном ограничении принципа свободного предпринимательства в части выбора организационно-правовой формы осуществления предпринимательской деятельности. Таким образом, акцент на образовательной сфере и преобладание публичного интереса — вот некоторые составляющие, которые должны учитываться в формировании новой модели организации и управления этой сферой.

Литература

1. Артамонова, С. Н. Актуальный опыт административно-правового регулирования государственной контрольной и надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности автомобильного транспорта / С. Н. Артамонова // Право и образование. —2018. —№ 3. — С. 121—135.
2. Артамонова, С. Н. Организационно-правовые вопросы обеспечения транспортной безопасности / С. Н. Артамонова // Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз : сборник научных трудов Международной научно-практической конференции, Российский университет транспорта. — Москва, 2020.
3. Борисова, С. В. Новая концепция транспортного права в современных условиях реформирования транспортной отрасли (на примере железнодорожного транспорта) / С. В. Борисова // Мир транспорта. —2019. — № 2. — С. 2—6.
4. Гришаев, С. П. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая / С. П. Гришаев, Ю. П. Свит, Т. В. Богачева // СПС КонсультантПлюс.
5. Землин, А. И. Актуальные вопросы технического регулирования безопасности метрополитенов / А. И. Землин, О. М. Землина, О. Н. Швыдченко // Вестник Юридического института МИИТ. — 2018. — № 1 (21). — С. 87—101.
6. Калюжный, Ю. Н. Основные научные подходы к формированию новых форм обеспечения безопасности дорожного движения / Ю. Н. Калюжный // Российская юстиция. — 2020. — № 4. — С. 46—49.
7. Корякин, В. М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 11. — С. 26—32.
8. Тихомиров, Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. — Москва, 1995.
9. Транспортное право : учебник для бакалавриата и специалитета / Н. А. Духно [и др.] ; ответственные редакторы Н. А. Духно, А. И. Землин. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.
10. Преступность XXI века. Приоритетные направления противодействия : монография / под общей редакцией А. Н. Савенкова. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020.
11. Яковлев, В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики) / В. Ф. Яковлев. — Москва, 2000.

References

1. Artamonova, S. N. Aktual'nyy opyt administrativno-pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoy kontrol'noy i nadzornoy deyatel'nosti v sfere obespecheniya bezopasnosti avtomobil'nogo transporta [Actual experience of administrative and

legal regulation of state control and supervision activities in the field of road transport safety] / S. N. Artamonova // Pravo i obrazovaniye. —2018. —№ 3. — S. 121—135.
2. Artamonova, S. N. Organizatsionno-pravovyye voprosy obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Organizational and legal issues of ensuring transport security] / S. N. Artamonova // Aktual'nyye problemy transportnogo prava i transportnoy bezopasnosti v kontekste sovremennykh vyzovov i ugroz : sbornik nauchnykh trudov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Rossiyskiy universitet transporta. — Moskva, 2020.
3. Borisova, S. V. Novaya kontseptsiya transportnogo prava v sovremennykh usloviyakh reformirovaniya transportnoy otrasli (na primere zheleznodorozhnogo transporta) [A new concept of transport law in modern conditions of reforming the transport industry (on the example of railway transport)] / S. V. Borisova // Mir transporta. —2019. — № 2. — S. 2—6.
4. Grishayev, S. P. Postateynyy kommentariy k Grazhdanskomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii. Chast' vtoraya [Article-by-article commentary to the Civil Code of the Russian Federation] / S. P. Grishayev, YU. P. Svit, T. V. Bogacheva // SPS Konsul'tantPlyus.
5. Zemlin, A. I. Aktual'nyye voprosy tekhnicheskogo regulirovaniya bezopasnosti metropolitenov [Topical issues of technical regulation of the safety of subways] / A. I. Zemlin, O. M. Zemlina, O. N. Shvydchenko // Vestnik Yuridicheskogo instituta MIIT. — 2018. — № 1 (21). — S. 87—101.
6. Kalyuzhnyy, YU. N. Osnovnyye nauchnyye podkhody k formirovaniyu novykh form obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya [Basic scientific approaches to the formation of new forms of ensuring road safety] / YU. N. Kalyuzhnyy // Rossiyskaya yustitsiya. — 2020. — № 4. — S. 46—49.
7. Koryakin, V. M. O sootnoshenii ponyatiya «transportnaya bezopasnost'» so smezhnymi ponyatiyami v oblasti bezopasnosti na transporte [On the relationship between the concept of "transport security" and related concepts in the field of transport security] / V. M. Koryakin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2017. — № 11. — S. 26—32.
8. Tikhomirov, YU. A. Publichnoye pravo : uchebnik [Public law] / YU. A. Tikhomirov. — Moskva, 1995.
9. Transportnoye pravo : uchebnik dlya bakalavriata i spetsialiteta [Transport law: textbook for undergraduate and specialist degree] / N. A. Dukhno [i dr.] ; otvetstvennyye redaktory N. A. Dukhno, A. I. Zemlin. — 2-ye izd., pererab. i dop. — Moskva : Izdatel'stvo Yurayt, 2019.
10. Prestupnost' XXI veka. Prioritetnyye napravleniya protivodeystviya : monografiya [Crime of the XXI century. Priority directions of counteraction] / pod obshchey redaktsiyey A. N. Savenkova. — Moskva : YUNITI-DANA: Zakon i pravo, 2020.
11. Yakovlev, V. F. Rossiya: ekonomika, grazhdanskoye pravo (voprosy teorii i praktiki) [Russia: economics, civil law (theory and practice) / V. F. Yakovlev. — Moskva, 2000.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.463

© Протас Елена Васильевна
— доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры «Гражданское право, международное частное право, гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

© Горбунова Екатерина Андреевна
— студент Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Особенности ответственности перевозчика за нарушение договора железнодорожной перевозки груза

Аннотация. Эффективность перевозочного процесса в основном зависит от правового регулирования в этой сфере. В статье рассматриваются особенности ответственности перевозчика за нарушение обязательств железнодорожной перевозки груза. На сегодняшний день остаются неразрешенными проблемы применения действующего законодательства, это касается как общих положений о перевозке грузов, так и специального законодательства, особенно в сфере прав и обязанностей перевозчика и его ответственности. Законодательство, регулирующее сферу грузоперевозок железнодорожным транспортом, к сегодняшнему дню сформировалось, но несмотря на это, нормы транспортного законодательства часто противоречат нормам общегражданского законодательства, что создает проблемы при решении споров, поэтому тема ответственности перевозчика особенно важна, так как по договору железнодорожной перевозки груза основная ответственность лежит на перевозчике — железной дороге.

Ключевые слова: железнодорожные перевозки грузов; договор перевозки грузов; обязательства по перевозке груза.

© Elena V. Protas
— Doctor of Pedagogical Sciences, Candidate of Law, professor of the department ‘Civil law, international private law and civil procedure’ of the Law Institute of the Russian University of Transport

© Ekaterina An. Gorbunova
— student of the Law Institute of the Russian University of Transport

Features of the carrier's liability for violation of the contract for the railway transportation of goods

Abstract. The efficiency of the transportation mainly depends on the legal regulation in this area. The current paper has considered the features of the carrier's liability when violating the obligations of the railway transportation of goods. Currently, the problems of applying the current legislation remain unresolved. It concerns both general provisions on the transportation of goods and special legislation, especially in the field of the rights and obligations of the carrier and his liability. The legislation regulating the railway transportation of goods has been formed by nowadays. Despite this, the norms of transport legislation often contradict the norms of general civil legislation, which creates problems in resolving disputes. Therefore, the topic of the carrier's liability is of special importance, since under the contract for the railway transportation of goods, the main liability is on a carrier, namely the railways.

Keywords: railway transportation of goods; contract for the transportation of goods; obligations for the transportation of goods.

Акцентируя внимание на реалиях сегодняшнего дня, каждый практикующий юрист скажет, что не только российское, но и зарубежное законодательство постоянно модернизируется. Особенно эти изменения касаются гражданского законодательства, так как оно затрагивает очень широкий спектр жизни людей. Каждый раз появляются новые формы взаимоотношений между физическими и юридическими лицами, совершенно новые договорные отношения, которые необходимо законодательно учитывать. Насколько постоянно изменяются положения Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), настолько модернизируется и транспортное законодательство, ведь их задача дополнять друг друга, но при этом не противоречить. Особенно это касается договора перевозки грузов железнодорожным транспортом, взаимоотношений сторон этого договора и границ их ответственности.

Актуальность темы обусловлена тем, что договор перевозки груза на данный момент является одним из самых распространенных договоров в предпринимательской деятельности. Важно определить объем ответственности перевозчика за нарушение договора перевозки железнодорожным транспортом, какие границы ответственности проводит ГК РФ и не противоречит ли это нормам Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации (далее — УЖТ РФ).

Законодательство, регулирующее сферу грузоперевозок железнодорожным транспортом, к сегодняшнему дню сформировалось, но

несмотря на это, нормы транспортного законодательства часто противоречат нормам общегражданского, что создает проблемы при решении споров. Поэтому тема ответственности перевозчика особенно важно, так как по договору железнодорожной перевозки груза основная ответственность лежит на железной дороге.

Объем ответственности грузоотправителя и грузополучателя довольно широк, но, однако во время перевозки груза большая вероятность его порчи может произойти по непредвиденным обстоятельствам или по вине самого перевозчика, поэтому важно определить, какую ответственность за неисполнение договора несет грузоперевозчик и при каких обстоятельствах он от нее может быть освобожден.

Статья 793 ГК РФ гласит, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по перевозке груза стороны будут нести ответственность, которая предусмотрена не только ГК РФ, но и транспортным законодательством, а также соглашением сторон договора.

Хотелось бы остановиться на обязательстве перевозчика подать в срок (согласно транспортной накладной) грузоотправителю транспортные средства под погрузку. Статьи 794 и 796 ГК РФ устанавливают объем ответственности перевозчика за неподачу транспортных средств и за утрату, недостачу и повреждение (порчу) груза.

Говоря об ответственности за неподачу транспортных средств, транспортные уставы и кодексы должны содержать исчерпывающий перечень ее объема. Так, ст. 94 УЖТ РФ устанавливает имущественную ответственность железной дороги, если заявка на перевозку груза была принята, а вагоны (контейнеры) не были поданы, либо были поданы непригодного вида. Объем ответственности будет зависеть:

1) от вида подвижного состава (вагоны или контейнеры);

2) массы груза.

Между тем законодатель для защиты прав перевозчика установил основания, при которых он освобождается от ответственности. Эти основания установлены ст. 117 УЖТ РФ:

1) если возникли обстоятельства непреодолимой силы, военные действия;

2) если грузоотправитель не внес плату или иные причитающиеся платежи за перевозку груза;

3) вагоны, которые не принадлежат перевозчику, не были поданы под погрузку по вине грузоотправителя или организации, с которыми он связан договором. Если вагоны были задержаны по причине погрузки, выгрузки, очистки или промывки вагонов, перевозчик освобождается от уплаты штрафа только за те вагоны, которые не были поданы грузоотправителем.

Как показывает судебная практика, полное и надлежащее исполнение обязательства по перевозке груза перевозчиком часто невозможно по вине самого грузоотправителя. Арбитражный суд Саратовской области

привлек АО «РН-Транс» (грузоотправителя) к ответственности в виде возмещения убытков за факт течки груза в вагоне по его вине. Тем самым суд освободил от ответственности перевозчика за неисправность вагона-цистерны и возникновение течи груза [решение Арбитражного суда Саратовской области от 4 декабря 2018 г. по делу № А57-9582/2018].

Что касается утраченного груза, то ни ГК РФ, ни транспортное законодательство не дает четкого определения этому понятию. Только опираясь на ст. 123 УЖТ РФ, определяем, что можно считать утраченным грузом. Так, если по истечении 30 дней со дня окончания срока доставки и по истечении 4 месяцев со дня приема груза на перевозку он не будет доставлен, то приобретает статус утраченного груза.

Благодаря ст. 119 УЖТ РФ можно установить, что под недостачей груза понимается разница между массой груза, которая прописана в транспортной накладной перед отправкой, и массой, которая прибыла в пункт назначения. Та разница, которая выявится при заключительном взвешивании, считается недостачей.

В случае, если при перевозке на груз будет оказано воздействие, которое приведет к снижению качества и стоимости груза, это будет считаться порчей (повреждением) груза. За все указанные обстоятельства, перевозчик будет нести ответственность.

Если при перевозке груз будет испорчен, утрачен, или будет выявлена недостача, перевозчик может избежать ответственности по основаниям, предусмотренным ст. 796 ГК РФ и ст. 118 УЖТ РФ. Однако, используя эти нормы, можно увидеть несоответствие между ними. Статья 118 УЖТ РФ установила, что факт порчи, утраты или недостачи груза перевозчиком должны доказывать грузоотправитель или грузополучатель, тем самым закрепляется презумпция невиновности перевозчика. В свою очередь, ст. 796 ГК РФ такой презумпции не устанавливает вообще. Указанное несоответствие создает спорную ситуацию при наложении мер ответственности на перевозчика за нарушение обязательств.

Подробнее стоит затронуть вопрос о сроках согласования заявки на перевозку груза и ответственности перевозчика за их нарушение. Транспортным законодательством установлены определенные сроки, за которые перевозчик должен рассмотреть предоставленную заявку и дать свой ответ (в течение двух дней), однако участилась практика, когда грузоперевозчики эти сроки не соблюдают. Более того, они дают необоснованный отказ в принятии заявки и ее согласовании. Основания для отказа также предусмотрены транспортными законами, но часто перевозчики отказывают по причинам, которые не предусмотрены законодательством.

В связи с этим возникает проблема, так как в законодательстве не прописана мера ответственности перевозчика за нарушение срока согласования и рассмотрения заявки, а также за необоснованный отказ в ее принятии. С одной стороны, такую ответственность можно

предусмотреть в договоре об организации перевозки, с другой — заключение этого договора необязательно, поэтому одна сторона не может заставить другую заключить его в судебном порядке [1].

Несмотря на то что ст. 11 УЖТ РФ устанавливает порядок обжалования необоснованного отказа в заявке, на практике эта норма трудноприменима. Объясняется это тем, что пока будет идти процесс принятия заявления и рассмотрения его в судебном заседании, актуальность спора теряется.

Тем самым отсутствие ответственности за нарушение сроков согласования и рассмотрения заявки, а также за необоснованный отказ дает возможность перевозчику, понимая безнаказанность своих действий, злоупотреблять правом.

Одна из главных обязанностей перевозчика при осуществлении железнодорожной перевозки груза — это обеспечение сохранности груза. Нарушение обязательств по сохранности груза в судебной практике встречаются чаще всего. Так, своим решением от 11 ноября 2020 г. по делу № А40-73100/2020 Арбитражный суд г. Москвы обязал взыскать с ОАО «РЖД» (ответчика) в пользу АО «НПК» (истца) 618 747 руб. 88 коп. убытков, а также 15 375 руб. 00 коп. расходов по оплате государственной пошлины по иску за утрату четырех колесных пар. Между истцом и ответчиком был заключен договор перевозки порожнего вагона. Со станции «Присады» Московской железной дороги ОАО «РЖД» был принят к перевозке порожний вагон собственности АО «НПК», что подтверждается железнодорожной накладной. По прибытии на станцию назначения «Курбакинская МЖД» вагон был отправлен для технического обслуживания на пункт технического осмотра, где при осмотре вагона работниками ответчика были выявлены факты несоответствия комплектации вагона, что подтверждается соответствующим актом. При том что при приеме вагона к перевозке ОАО «РЖД» признало вагон годным, его детали признаны соответствующими установленным нормативам. Был признан факт утраты четырех колесных пар во время перевозки, что обязывает перевозчика нести ответственность за несохранность груза, происшедшую после принятия его к перевозке. Так как ОАО «РЖД» не предоставило доказательств, что утрата груза произошла по независящим от него причинам, ответчик будет нести ответственность за ненадлежащее исполнение обязательства.

Статья 95 УЖТ РФ устанавливает, что перевозчик будет нести ответственность за несохранность груза после его принятия к перевозке, если не докажет, что груз был испорчен (утрачен, или произошла недостача) по причинам, от него не зависящим. К ним относятся следующие:

1) причины, которые зависят от грузоотправителя или грузополучателя;

2) особенные свойства перевозимого груза;

3) недостатки упаковки (или тары), которые не могли быть замечены при осмотре груза перед отправлением;

4) применение упаковки (или тары), которая не подходит для перевозки данного груза;

5) если влажность груза превышает установленную норму.

Указанные обстоятельства установлены той же ст. 95 УЖТ РФ, однако сам ГК РФ не дает перечень обстоятельств, которые могут освободить перевозчика от ответственности. В качестве обоснования своей вины он может сослаться на обстоятельства непреодолимой силы (эпидемии, землетрясения, пожары и т.д.).

Ответственность за несохранность груза представляет собой общую конструкцию гражданско-правовой ответственности, которая возникает из принципа вины. Эта точка зрения поддерживается и многими юристами-цивилистами, в том числе профессорами В. А. Егиазаровым, Е. В. Протас. Они утверждают, что ответственность перевозчиков за необеспечение сохранности грузов наступает при наличии тех же условий, которые являются обязательными при гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Также определяются условия ответственности перевозчика за несохранность груза, к ним относятся: ненадлежащее исполнение обязательства; наличие причинно-следственной связи между ненадлежащим исполнением обязательства и причиненным ущербом; наличие убытков и вина самого перевозчика [3; 4].

Особую важность имеет условие о причинной связи между ненадлежащим исполнением обязательства и причиненным ущербом, так как без него ответственность наступить не может [7].

Из этого возникает проблема невозможности грузополучателя или грузоотправителя доказать факт несохранности груза из-за ненадлежащего исполнения обязательства перевозчиком, так как фиксировать подобного рода неправомерные действия у них нет возможности [5].

Отдельно бы хотелось затронуть вопрос об ограниченной ответственности грузоперевозчика. Он является наиболее дискуссионным среди юристов-цивилистов, так как до сих пор идут споры о целесообразности применения этого принципа только к перевозчику [4].

Несоответствие норм общих положений о грузоперевозке с нормами специального законодательства создает еще больше спорных ситуаций. Договор грузоперевозки можно считать предпринимательским договором, так как он обладает не только всеми признаками предпринимательского договора, но и совпадает субъектный состав (субъектами предпринимательской деятельности выступают отправитель и получатель груза). Общие положения о грузоперевозке установлены ст. 400 ГК РФ, и к такому договору применима презумпция равенства сторон договорных обязательств. Несоответствие норм заключается в том, что,

несмотря на указанную презумпцию, ст. 796 ГК РФ и ст. 96 УЖТ РФ устанавливают презумпцию ограниченной ответственности перевозчика, тем самым правило о равенстве сторон договорных обязательств не соблюдается.

Одна из отличительных черт ответственности перевозчика — ее ограниченный характер. По общим правилам, опираясь на ст. 393 ГК РФ, сторона, нарушившая обязательства, должна возместить другой стороне все причиненные убытки в полном объеме (реальный ущерб и упущенная выгода). Однако на перевозчика груза железнодорожным транспортом эти положения не распространяются.

Если в процессе перевозки груз был испорчен, утерян или была обнаружена недостача, то нужно обязать перевозчика возместить владельцу груза все затраты на необходимый ремонт или замену утерянных или испорченных частей груза. Законодатель, ни в ГК РФ, ни в транспортном законодательстве такой обязанности не установил.

Кроме того, перевозчик обязан возместить все денежные средства, которые были внесены за перевозку груза. При этом нигде не говорится, что перевозчик обязан возмещать упущенную выгоду. Если убытки были образованы из-за порчи, утери или недостачи груза, возмещению они не подлежат [4].

Презумпция ограниченной ответственности перевозчика выглядит несправедливой по отношению к другим участникам договора и не соотносится с правилом единства перевозки и поставки [6]. Грузоотправителю может быть возмещен только реальный ущерб. Тогда как он будет нести ответственность перед покупателем в полном объеме? Добиваться полной ответственности перевозчика будет невыгодно, так как согласно ст. 118 УЖТ РФ возложить на него полную ответственность почти невозможно.

В заключении можно отметить, что ограниченная ответственность перевозчика заставляет грузополучателя требовать полного возмещения убытков от грузоотправителя, а перевозчик в этом случае полностью освобождается от ответственности. Это противоречит принципам равенства и правовой справедливости и началам правового регулирования предпринимательской деятельности.

Таким образом, рассмотрев особенности ответственности перевозчика по железнодорожной перевозке грузов, можно отметить большое число коллизий между нормами ГК РФ и транспортным законодательством. Грузоперевозчик, по сравнению с другими сторонами договора, находится в наиболее выгодном положении, что противоречит общим правилам об ответственности за нарушение обязательств. Наблюдая несоответствия между ст. 796 ГК РФ и 118 УЖТ РФ об установлении презумпции невиновности перевозчика, между ст. 400, 796 ГК РФ и ст. 96 УЖТ РФ, считаем целесообразным в п. 2 ст. 784 ГК РФ внести дополнения, которые будут касаться соотношения норм ГК РФ и транспортного

законодательства, определив, что общие положения о грузоперевозке применяются только в том случае, если это не противоречит транспортным уставам и кодексам.

Литература

1. Бояркина, Е. В. Проблемы правового регулирования перевозки грузов железнодорожным транспортом / Е. В. Бояркина // Молодой ученый. — 2019. — № 27 (265).
2. Гражданское право : учебник : в 3 томах. — Том 3 / Е. Н. Абрамова [и др.] ; под редакцией А. П. Сергеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2020.
3. Егиазаров, В. А. Транспортное право : учебник / В. А. Егиазаров. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юстицинформ, 2008.
4. Протас, Е. В. Гражданское право : учебное пособие / Е. В. Протас. — Москва : Юридический институт РУТ (МИИТ), 2020.
5. Протас, Е. В. Особенности участия третьего лица в договоре перевозки груза / Е. В. Протас, М. А. Шматов // Право и образование. — 2020. — № 3. — С. 89—95.
6. Протас, Е. В. Договор поставки в условиях рыночной экономики : учебное пособие / Е. В. Протас. — Москва : МГИУ, 1999.
7. Фижбан, И. А. Особенности ответственности перевозчика за нарушение обязательств по железнодорожной перевозке грузов / И. А. Фижбан // Молодой ученый. — 2020. — № 22 (312). — С. 319—322.

References

1. Boyarkina, Ye. V. Problemy pravovogo regulirovaniya perevozki gruzov zheleznodorozhnym transportom [Problems of legal regulation of the transportatio n of goods by rail] / Ye. V. Boyarkina // Molodoy uchenyy. — 2019. — № 27 (265).
2. Grazhdanskoye pravo : uchebnik : v 3 tomakh. — Tom 3 [Civil law] / Ye. N. Abramova [i dr.] ; pod redaktsiyey A. P. Sergeyeva. — 2-ye izd., pererab. i dop. — Moskva : Prospekt, 2020.
3. Yegiazarov, V. A. Transportnoye pravo : uchebnik [Transport law] / V. A. Yegiazarov. — 6-ye izd., pererab. i dop. — Moskva : Yustitsinform, 2008.
4. Protas, Ye. V. Grazhdanskoye pravo : uchebnoye posobiye [Civil law] / Ye. V. Protas. — Moskva : Yuridicheskiy institut RUT (MIIT), 2020.
5. Protas, Ye. V. Osobennosti uchastiya tret'yego litsa v dogovore perevozki gruza [Features of the participation of a third party in the contract for the carriage of goods] / Ye. V. Protas, M. A. Shmatov // Pravo i obrazovaniye. — 2020. — № 3. — S. 89—95.
6. Protas, Ye. V. Dogovor postavki v usloviyakh rynochnoy ekonomiki : uchebnoye posobiye [Supply agreement in a market economy] / Ye. V. Protas. — Moskva : MGIU, 1999.
7. Fizhban, I. A. Osobennosti otvetstvennosti perevozchika za narusheniye obyazatel'stv po zheleznodorozhnoy perevozke gruzov [Features of the carrier's liability for violation of obligations for railway transportation of goods] / I. A. Fizhban // Molodoy uchenyy. — 2020. — № 22 (312). — S. 319—322.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 343.3/.7

© Жаворонков Владимир Алексеевич
— кандидат юридических наук, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
telec121.57@mail.ru

Некоторые проблемы обеспечения безопасности дорожного движения и предупреждения дорожно-транспортных происшествий, связанных с несоблюдением дистанции

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые особенности механизма дорожно-транспортных происшествий, связанных с нарушением дистанции до впередиидущего транспортного средства при их движении в транспортном потоке. Обосновывается актуальность темы исследования с приведением необходимых статистических данных, характеризующих состояние безопасности дорожного движения как в нашей стране, так и за ее пределами. Производится обзор отечественных и зарубежных научных источников, в которых освещается исследуемая проблема и проблемы, непосредственно связанные с ней (установление времени реакции водителя, соблюдение скоростного режима при движении транспортного средства, остановочный и тормозной путь и пр.). В работе также уделено внимание некоторым психологическим особенностям личности водителя и их влиянию на возможность возникновения аварийной ситуации. Исследуя вопросы обеспечения безопасности дорожного движения, автор предлагает кроме использования внутренних резервов в целях снижения аварийности на дорогах, опираться на положительный зарубежный опыт, накопленный в других странах при решении различных вопросов в этом направлении. Рассматривая теоретические вопросы, связанные с определением безопасной дистанции, автор подтверждает существенное влияние этого показателя на обеспечение безопасности дорожного движения собранными экспериментальными данными. В статье также проводится анализ некоторых методов определения безопасной и оптимальной дистанции между транспортными средствами в транспортном потоке, обосновывается необходимость проведения дополнительных исследований в этом направлении на базе профильных научных

учреждений, располагающих соответствующей экспериментальной базой. В заключение автором предлагается внести некоторые дополнения в нормативно-правовую и нормативно-техническую базу, регламентирующую правила дорожного движения и эксплуатации транспортных средств.

Ключевые слова: транспортное средство; безопасная дистанция; реакция водителя; причины совершения дорожно-транспортных происшествий; обеспечение безопасности дорожного движения.

© Vladimir Al. Zhavoronkov
— Candidate of Law, associate professor of the department
'Criminal law, criminal procedure and criminalistics'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

Some problems of traffic safety and prevention of traffic accidents caused by tailgating another vehicle

Abstract. The current paper has considered some of the features of the mechanism of traffic accidents caused by tailgating another vehicle. There has been substantiated the urgency of the study with the presentation of the necessary statistical data characterizing the state of traffic safety both in our country and abroad. There has been reviewed domestic and foreign scientific sources, which highlighted the problem under study and the problems directly related to it (setting the driver's reaction time, speed limit when moving, stopping and braking, etc.). The paper has also paid attention to some psychological characteristics of the driver's personality and their influence on the possibility of an accident. Studying the issues of ensuring traffic safety, the author has proposed, in addition to using internal reserves to reduce traffic accidents, to rely on the positive foreign experience accumulated by other countries in this direction. Considering the theoretical issues related to the definition of a safe distance, the author has confirmed the significant impact of this indicator on traffic safety with the collected experimental data. The current paper has also analyzed some methods for determining the safe and optimal distance between vehicles in the traffic, substantiated the necessity for additional research in this direction on the basis of specialized scientific institutions that have an appropriate experimental base. In conclusion, the author has proposed to make some amendments to the legal and regulatory framework governing the traffic rules and the operation of vehicles.

Keywords: vehicle; safe distance; driver reaction; reasons for traffic accidents; ensuring traffic safety.

Обеспечение безопасности дорожного движения (далее — БДД), являясь одновременно и задачей, стоящей перед соответствующими государственными структурами и серьезной проблемой современного общества, требует постоянного и пристального внимания со стороны как законодательной, так и исполнительной власти. Серьезность проблемы обусловлена в первую очередь количеством дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) и масштабами тех негативных последствий, которые являются результатом их совершения. Хотя статистика последних лет свидетельствует о некотором сокращении количества ДТП, имея в этом направлении устойчивую тенденцию, показатели аварийности на дорогах России все равно остаются на высоком уровне. Так, по данным ГИБДД России, в 2020 г. в нашей стране было совершено 145 тыс. ДТП, в которых 183 тыс. человек получили телесные порождения различной тяжести, 16 тыс. — погибли [https://www.kp.ru/online/news/4248911/ (дата обращения: 15 сентября 2021 г.)]. Что же касается снижения количества ДТП в последние годы, то вероятнее всего это следует связывать не с устранением объективных причин аварийности на дорогах или с более ответственным отношениям водителей к соблюдению правил дорожного движения (далее — ПДД), а с разразившейся на рубеже последних двух десятилетий пандемией COVID-19, в результате чего значительная часть населения существенно сократила поездки на личном автотранспорте как ежедневные на работу, так и в других целях. Динамику статистики ДТП, совершенных в России за последние 10 лет, можно проследить по таблице, представленной на рис. 1. [таблица составлена по данным официальных источников и информационных сайтов: https://rosinfostat.ru/dtp/; https://1gai.ru/publ/514267-gibdd-opublikovala-statistiku-avariy-po-itogu-2014-goda.html; https://www. garant.ru/news/526325/; https://quto.ru/journal/ articles/ gibdd-podvela-statistiku-tragicheskih-dtp-v-2011-godu.htm; https://media.mvd.ru/files/embed/1535386 (дата обращения: 21 сентября 2021 г.)].

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ДТП	200 000	203 597	204 680	199 728	184 000	173 694	169 432	168 099	164 358	145 000
Раненые	251 840	258 618	258 437	251 785	231 197	221 140	215 374	216 853	210 877	183 000
Погибшие	27 953	27 991	27 025	26 963	23 114	20 308	20 308	18 214	16 982	16 000

Рис. 1. **Динамика количества совершенных ДТП в России с 2011 по 2020 гг.**

Большое количество ДТП и возникающие в связи с этим проблемы характерны не только для нашей страны. Проводя анализ зарубежных научных источников, освещающих вопросы БДД, можно прийти к выводу о серьезности этой проблемы и в других странах. По мнению многих исследователей, ДТП — одна из самых больших угроз современности, ежегодно уносящей огромное количество жизней [1; 2]. Согласно

последним отчетам Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ), в 2020 г. в мире в автокатастрофах погибло около 1,5 млн человек [3], хотя всего пять лет назад согласно Глобальному отчету этой же организации о состоянии БДД за 2015 г. говорилось, что в ДТП ежегодно погибает около 1,25 млн человек. Особенно настораживает тот факт, что ДТП являются основной причиной смерти среди молодых людей [4]. Если обратиться к статистике отдельных стран, то, например, в Китае ежегодно происходит более 240 тыс. ДТП, в результате которых погибает около 60 тыс. человек (по показателю смертей в результате ДТП Китай в течение многих лет подряд занимает первое место в мире) [5]; для сравнения: Россия по количеству смертей в ДТП занимает 12-е место [https://openbase.online/smertnost-ot-dtp-v-mire/ (дата обращения: 21 сентября 2021 г.)]. По оценкам некоторых исследователей при сохранении существующих тенденций в этом направлении к 2030 г. в 75 наиболее автомобилизированных странах ежегодно количество смертей в ДТП составит около 3 млн, а количество раненных — 7,4 млн. Материальные затраты в связи с этим могут составить 6,5 млрд долл. США в год [6]. Все это вызывает серьезное и обоснованное беспокойство.

В отечественной научной литературе этой проблеме, имеющей важнейшее значение для обеспечения общественной безопасности в целом, также уделяется большое внимание. По мнению российских ученых, ДТП являются проблемой национального масштаба. Аварии на дорогах были и будут одной из самых серьезных угроз для жизни человека [7].

Аварийность на автомобильных дорогах многими авторами связывается с автомобилизацией общества. Неуклонный рост автопарка является естественным и закономерным процессом социально-экономического развития любого государства, и наша страна не является исключением. Согласно статистическим данным по состоянию на 1 января 2021 г. в Российской Федерации насчитывается порядка 60 млн единиц транспортных средств [URL: https://www.autostat.ru/press-releases/47703/ (дата обращения: 23 сентября 2021 г.)]. Легковые автомобили составляют 76% от общего числа автотранспортных средств (далее — АТС), и наибольшее количество ДТП приходится именно на их долю. Динамику роста автопарка легковых автомобилей страны можно проследить по данным, представленным на рис. 2.

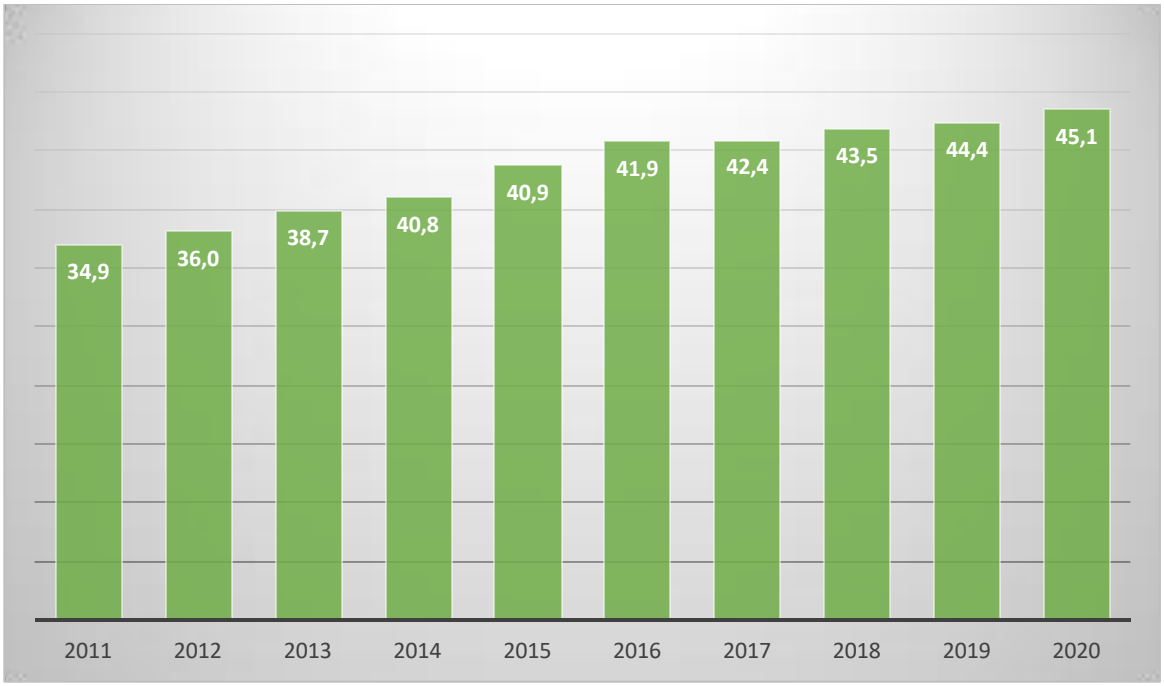

Рис. 2. **Динамика роста парка легковых автомобилей в России (млн ед.) в период с 2011 г. по 2020 г.**

Процесс автомобилизации нашей страны, безусловно, закономерен, однако объяснять рост количества ДТП исключительно ростом количества транспортных средств ни в коем случае нельзя. Тем более что Россия по многим показателям, имеющим отношение к этой сфере, не является лидером. Протяженность автомобильных дорог в нашей стране на сегодняшний день составляет 1,5 млн км при вышеуказанном количестве АТС; для сравнения: в Китае, который, к слову, также не занимает первые позиции по этим показателям, протяженность автомобильных дорог составляет 4,9 млн км [URL: https://www.zr.ru/content/news/916887-rejting-stran-po-dline-avtomob/ (дата обращения: 23 сентября 2021 г.)] при зарегистрированных по данным Министерства общественной безопасности Китайской Народной Республики 378 млн АТС [URL: https://auto.rambler.ru/news/46175494-za-tri-mesyatsa-goda-v-kitae-zaregistrirovano-rekordnoe-chislo-avtomobiley/ (дата обращения: 23 сентября 2021 г.)]. Абсолютное же количество совершаемых ДТП в Китае вполне сопоставимо с аналогичными показателями в нашей стране [8].

Между тем зарубежный опыт даже конца 1990-х гг. показывает, что при постоянном росте автопарка и увеличении интенсивности транспортных потоков проведением определенных мероприятий, связанных с правильной организацией дорожного движения, строительством разветвленной автодорожной сети, реконструкцией в соответствии с современными требованиями уже эксплуатируемых дорог, вполне можно добиться значительного снижения числа ДТП и повышения БДД в целом

[9]. Так, в ежегодном отчете Европейской комиссии за 2018 г. указывалось, что число аварий с участием АТС со смертельным исходом за последнее десятилетие (2007—2016 гг.) внутри Европейского Союза значительно снизилось. Вместе с тем в докладе было сказано и о наличии достаточного количества резервов для дальнейших позитивных изменений в этом направлении [10]. Использование положительного зарубежного опыта в вопросах обеспечения БДД было бы весьма полезным для осуществления государственной стратегии по повышению БДД в нашей стране.

Рассматривая вопросы аварийности на дорогах, следует указать и на основные причины совершения ДТП. Думается, ни у кого не вызывает сомнений, что сегодня основной из них является нарушение ПДД. Это подтверждается и статистикой. Так, согласно результатам исследований Научного центра БДД, в 2020 г. девять из десяти ДТП, а точнее 88,6% от их общего числа произошли по причине нарушения водителями ПДД [11, стр. 7]. Указанный выше отчет не содержит сведений о том, какое количество ДТП произошло при умышленном нарушении водителями ПДД, т.е. когда водитель совершенно точно знал, как именно он должен был действовать в той или иной дорожной ситуации, и намеренно игнорировал предписания ПДД, а когда ДТП произошло, например, по причине его невнимательности. Между тем при проведении опросов 145 водителей, которые попадали в ДТП, 124 из них указали, что знали о нарушениях ПДД с их стороны, ставших причиной ДТП.

Перечень нарушений, которые допускают водители АТС, довольно обширен. Безусловным лидером в этом списке является несоблюдение скоростного режима. По данным ВОЗ, превышение скорости является серьезной проблемой, характерной для всех стран. Так, проведенные этой организацией исследования показали, что в среднем 40—50%, а в некоторых странах и вплоть до 80% водителей превышают установленные ограничения скорости [URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/13133411 (дата обращения: 24 сентября 2021 г.)].

Это подтверждается и данными, содержащимися как в отечественных, так и в зарубежных научных источниках, где признается, что к самым частым нарушениям ПДД относится превышение допустимой скорости движения [12]. По мнению многих авторов, такие правонарушения особенно характеры для водителей молодого возраста [13], что является тревожным сигналом, требующим принятия срочных мер, направленных на предупреждение этих правонарушений. Отечественная практика профилактики ДТП последних лет показывает, что и в нашей стране весьма значительным сегментом в статистике правонарушений на дорогах является несоблюдение скоростного режима. Так, по данным ГИБДД в 2015 г. за нарушение ПДД, зафиксированных комплексами фото- и видеонаблюдения (эти комплексы в основном предназначены для фиксации превышения скорости движения транспортного средства), к административной ответственности было привлечено более 50 млн

водителей, что составило 67% от общего количества вынесенных постановлений в отношении владельцев и водителей транспортных средств, тогда как только за 9 месяцев 2020 г. — 95,9 млн [URL: news/2020/11/05/845888-gibdd-nazvala-obschuyu-summu-shtrafov (дата обращения: 24 сентября 2021 г.)]. При условии что количество нарушений скоростного режима составляет 65—70% от общего количества нарушений ПДД, то за превышение скорости движения за 9 месяцев 2020 г. было привлечено к ответственности 64—65 млн водителей. Это позволяет сделать вывод, что такое нарушение, как несоблюдение скоростного режима на дорогах, определяет общую негативную картину дорожно-транспортных нарушений [14, стр. 50].

Непосредственно связанным с рассмотренным выше видом правонарушений является другое, также довольно распространенное, но в то же время и специфичное нарушение, — несоблюдение дистанции до впередиидущего транспортного средства. В чем же его особенность?

Во-первых, если скорость движения транспортного средства в зависимости от тех или иных условий строго регламентирована (ее величина определяется положениями ПДД, ограничивается дорожными знаками), то какие-либо указания на конкретную величину (рекомендуемую или допустимую) дистанции между транспортными средствами в процессе их движения в законе попросту отсутствуют. В соответствии с п. 9.10 ПДД «Водитель должен соблюдать такую дистанцию до движущегося впереди транспортного средства, которая позволила бы избежать столкновения…».

Во-вторых, факт нарушения скоростного режима определим и может быть зафиксирован техническими средствами. Существующая на настоящий момент система фиксации подобных правонарушений стационарными, мобильными или переносными комплексами фото- и видео фиксации — это проверенная временем и хорошо зарекомендовавшая себя практика, весьма эффективная и являющаяся неоспоримым доказательством нарушения. При необходимости (в спорных случаях) результаты фиксации могут быть наглядно представлены и нарушителю, и в соответствующие инстанции (например, при обжаловании вынесенного постановления по делу об административном правонарушении).

Совершенно по-иному обстоит дело с установлением самого факта нарушения дистанции до впередиидущего транспортного средства. Существующие в законодательстве правовые нормы не предусматривают конкретизации допустимых величин дистанции. Никакими техническими средствами фиксация нарушения дистанции не обеспечена. Поэтому не совсем понятно, каким образом возможно установление факта нарушения и как документально или технически его можно подтвердить. Между тем санкции за нарушение дистанции административным законодательством РФ предусмотрены (ст. 12.15 КоАП РФ).

В-третьих, количественные показатели, характеризующие, например, нарушение скоростного режима, конкретно указаны в законе, и санкции установлены в зависимости от этих показателей (например, п. 2 ст. 12.9 КоАП РФ: «Превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час — влечет наложение административного штрафа в размере пятисот рублей»). Никаких конкретных показателей, основываясь на которых возможно установление факта нарушения и привлечение нарушителя к ответственности за несоблюдение дистанции, ни в ПДД, ни в КоАП РФ нет.

Действующая редакция ПДД не раскрывает понятия безопасной дистанции, определяя ее только как безопасное расстояние, которое позволит водителю в экстремальной ситуации не допустить столкновения с движущимся впереди транспортным средством, и по сути, предоставляет право непосредственно водителю определять величину дистанции в зависимости от его опыта, психофизиологических особенностей личности и темперамента, состояния здоровья, дорожной обстановки, погодных условий и множества других факторов. В результате этого выбор безопасной дистанции до впередиидущего транспортного средства представляется непростой задачей, учитывая тот факт, что никаких предписаний или рекомендаций, позволяющих правильно сделать это, ни в нормативах правовых, ни в нормативно-технических документах не содержится.

Определяющим фактором в данном случае, безусловно, является опыт водителя. Но насколько объективна оценка водителем своих возможностей? Дать однозначный ответ на этот вопрос вряд ли получиться. По логике начинающие водители, не обладая достаточным опытом, должны быть осторожнее и держать увеличенную дистанцию. Но на практике это не всегда так. Появление некоторых устойчивых навыков вождения у водителей, не имеющих достаточного опыта, очень часто повышает чувство самонадеянности, в результате чего они начинают пренебрегать правилами безопасности и совершают ДТП. Проведенные опросы 98 водителей, имеющих стаж вождения до трех лет, подтвердили это. Вместе с тем опытные водители, которые уже могут точно определить величину безопасной дистанции, во многих случаях, надеясь на свой опыт, забывают об осторожности, необоснованно приближаясь к движущемуся впереди транспортному средству. Существует и другая, не такая уж малочисленная категория водителей, манера вождения которых близка к понятию «опасное вождение» и которые намеренно сокращают дистанцию, создавая тем самым опасные дорожные ситуации. Мотивация такого поведение различна, начиная от желания повысить адреналин в своей крови до публичной демонстрации высоких навыков вождения или своеобразного выражения требования к водителю впередиидущего транспортного средства уступить дорогу даже в тех случаях, когда последнее движется с предельно допустимой скоростью.

Диспозиция ч. 1 ст. 12.15 КоАП РФ «Нарушение правил расположения автомобиля на проезжей части…» не содержит в себе информации, точно характеризующей нарушение дистанции до впередиидущего транспортного средства. Отсутствие конкретных цифровых или иных показателей нарушения как в ПДД, так и в КоАП РФ, затрудняет установление самого факта нарушения. Получается, что единственным объективным доказательством несоблюдения дистанции может стать только совершение попутного столкновения, и предложить участникам дорожного движения какие-либо конкретные рекомендации, которые бы позволяли не допускать ДТП этого вида, практически невозможно.

Между тем соблюдение дистанции — это одно из самых важных составляющих БДД, и ее нарушение является одной из основных причин ДТП, в которых зачастую участвуют не только два, а три, четыре и более транспортных средств [URL: https://dtp-avtostrahovanie.ru/dtp-v-rezultate-nesoblyudeniya-bezopasnoj-distantsii (дата обращения: 25 сентября 2021 г.)]. Согласно информации Российского союза страховщиков более половины водителей попадали в ДТП из-за несоблюдения дистанции. Ежегодно проводимыми исследованиями такими авторитетными организациями, как экспертный центр «Движение без опасности» и Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), установлено, что 10% ДТП от их общего числа совершаются по причине неправильного выбора дистанции [URL: https://pravx.ru/news/rsa-osnovnaya-prichina-dtp-nesoblyude/ (дата обращения: 25 сентября 2021 г.)].

Нарушение дистанции до впередиидущего транспортного средства во многих случаях является следствием отвлечения водителя от наблюдения за дорожной обстановкой в направлении движения. Основным фактором риска в данном случае является использование электронных устройств (мобильных телефонов, смартфонов, планшетов и пр.). Это подтверждается исследованиями, проводимыми как в нашей стране, так и за рубежом [15]. По данным ВОЗ, использование мобильным телефонов в процессе движения повышает риск совершения ДТП: при разговоре по телефону — в четыре раза, написании или прочтение *SMS*-сообщений — в 20 раз. Существенным фактором, влияющим на возможность совершения ДТП, связанных с нарушением дистанции, является отвлечение водителя от наблюдения за движением при общении с пассажиром. В процессе диалога водитель инстинктивно поворачивает голову в сторону пассажира, на некоторое время прекращая визуально наблюдать за дорожной обстановкой. Внезапное же сближение с впередиидущим транспортным средством звуковыми раздражителями, как правило, не сопровождается. Проведенными экспериментальными исследованиями при подготовке настоящей статьи установлено, что отвлечение водителя от наблюдения за дорогой при разговоре с пассажиром с поворотом головы в его сторону на 45—90 градусов и возвращение в исходное положение (в котором ведется наблюдение за дорожной обстановкой в

направлении движения) занимает в среднем 1,5 секунды и в случае возникновения аварийной ситуации за это время транспортное средство при скорости 60 км/ч успевает пройти по направлению движения примерно 24,5 м. Перемещение на такое расстояние в плотном транспортном потоке в случае, если водитель идущего впереди транспортного средства применил экстренное торможение, почти наверняка приведет к ДТП.

Еще одной особенностью п. 9.10 ПДД является то, что он не претерпел каких-либо изменений с момента принятия постановления Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090, которым были утверждены ПДД и основные положения по допуску транспортного средства к эксплуатации и обеспечению БДД еще в 1993 г., хотя другие нормы, содержащиеся в этом документе, изменялись неоднократно. Свидетельствует ли это о том, что положения вышеназванного пункта ПДД соответствуют и требованиям сегодняшним дня, и тем требованиям, которые предъявлялись к эксплуатации транспортных средств 30 лет назад? Делает ли его это идеальным? Пожалуй, нет. С одной стороны, отсутствие в существующей правовой норме конкретных количественных показателей, устанавливающих дистанцию между автомобилями в транспортном потоке, затрудняет расследование обстоятельств ДТП, а также применение превентивных мер, направленных на сокращение количества ДТП. С другой — приводит к возможности чрезмерно широкого толкования ее содержания, снижая тем самым дисциплинированность участников дорожного движения и позволяя водителям с недостаточной серьезностью относиться к требованиям, изложенным в ПДД. И то, и другое отрицательно сказывается на БДД. Одновременно с этим можно сказать, что существование рассматриваемой правовой нормы в таком виде делает ее несомненно универсальной в любых условиях, давая возможность оставаться жизнеспособной в неизменном виде столь длительное время.

В научных изданиях опубликовано большое количество работ, связанных с рассматриваемой проблемой. Это и работы, касающиеся разработки методик, которые могли бы позволить обеспечить повышение пропускной способности автомобильных дорог за счет выбора рациональных значений скорости и дистанции между автомобилями [16; 17], и учебные пособия для специалистов, осуществляющих производство автотехнических экспертиз [18]. Есть и работы, касающиеся непосредственно вопросов, связанных с дистанцией между транспортными средствами и установлением ее оптимальной величины в целях обеспечения БДД. Описываемые в работах методы определения дистанции в транспортном потоке различны, начиная от самых простых, когда дистанция до впередиидущего транспортного средства может быть без труда определена самим водителем как цифровое соотношение скорости и дистанции (безопасная дистанция составляет 1/2 цифрового

показателя скорости: если транспортное средство движется со скоростью 60 км/ч, то дистанция до впередиидущего транспортного средства должна быть равна 30 м), до сложных, предназначенных для использования специалистами, когда ее определение осуществляется путем расчета по различным математическим формулам.

Недостатками первых является то, что в них не учитывается множество факторов, которые позволяют точно определить величину дистанции в зависимости от условий движения транспортных средств, таких, например, как техническое состояние его различных систем (тормозной, ходовой), вид и качество дорожного покрытия, погодные условия и многое другое. Поэтому эти методы трудно назвать научными, хотя, возможно, они и не лишены определенной рациональности. Но все-таки нельзя забывать, что, руководствуясь такими методами, рядовой водитель, с одной стороны, рискует неправильно определить необходимое расстояние до движущегося перед ним транспортного средства, а с другой — использование такого подхода может привести к необоснованному увеличению дистанции, и, как следствие, к снижению пропускной способности и без того чрезмерно перегруженных автомобильных дорог. Методы второй группы, безусловно, научно обоснованы и точны, поскольку учитывают все необходимые величины, но в силу своей сложности применимы к использованию только специалистами. Нашей же задачей является вооружение участников дорожного движения знаниями, которые позволили бы предотвратить те самые 10% ДТП, которые совершаются по причине нарушения дистанции между автомобилями и устранить причины и условия, способствующие их совершению.

В некоторых научных источниках авторы предлагают принимать за минимально безопасную дистанцию расстояние, равное наибольшему или максимальному остановочному пути [19], что с точки зрения обеспечения БДД, безусловно, будет способствовать ее поддержанию. Вместе с тем такой подход не до конца обоснован. С момента срабатывания тормозной системы до полной остановки транспортного средства оно перемещается по ходу движения на расстояние, равное тормозному пути (S_T). Расстояние, на которое переместится следующее за ним транспортное средство, можно представить как несколько действенно-временных составляющих, в целом определяющих остановочный путь (S_o), складывающийся из расстояния, которое транспортное средство пройдет за время реакции водителя с момента обнаружения опасности для движения до момента нажатия на педаль тормоза(t_1), расстояния, пройденного за время запаздывания срабатывания тормозного привода (t_2), и, собственно, тормозной путь (S_T). Величина тормозного пути может быть определена по общеизвестной формуле:

$$S_T = K_Э \cdot V \cdot \frac{V}{254 \cdot \varphi},$$

где $К_Э$ — коэффициент торможения; V — скорость транспортного средства перед началом торможения; φ — коэффициент сцепления шин с дорогой.

При торможении на горизонтальном участке сухого асфальтобетонного покрытия тормозной путь легкового автомобиля при среднем значении составляющих уравнения и скорости движения перед началом торможения 60 км/ч составит 20,2 м. Расстояние, на которое переместится транспортное средство, следующее за ним, может быть рассчитано по формуле, определяющей его остановочный путь (если известно замедление транспортного средства):

$$S_0 = (t_1 + t_2 + 0{,}5t_3) * \frac{V}{3{,}6} + \frac{V^2}{26 * j}\ м,$$

где t_1 — нормативное время реакции водителя, секунд; t_2 — время запаздывания срабатывания тормозного привода, секунд; t_3 — время нарастание замедления при экстренном торможении, секунд; j — замедление при экстренном торможении, м/сек (величина j может быть рассчитана или определена по таблицам).

В результате остановочный путь легкового автомобиля на горизонтальном участке сухого асфальтобетонного покрытия при средних значениях всех составляющих уравнения (времени реакции водителя, запаздывания срабатывания тормозного привода, замедления транспортного средства и пр.) и скорости движения перед началом торможения 60 км/ч будет составлять 31,5 м.

Таким образом, после полной остановки транспортного средства расстояние между ними составит длину, равную средней величине тормозного пути, пройденному впередиидущим транспортным средством, а именно, 20,2 м. Из чего видно, что предлагаемое минимальное значение дистанции, равное максимальному остановочному пути, является явно избыточным. Безусловно, с точки зрения БДД такая дистанция обеспечивает минимум риска попутных столкновений [20, стр. 18], но с точки зрения оптимальных показателей плотности транспортных потоков она вряд ли является рациональной, поскольку увеличивает динамические габариты транспортного средства и отрицательно влияет на пропускную способность автомобильных дорог [динамический габарит транспортного средства — длина транспортного средства + дистанция, минимально необходимая для безопасной остановки этого транспортного средства, движущегося с заданной скоростью].

Существенную роль в определении величины безопасной и в то же время оптимальной дистанции несомненно играет время реакции водителя. Сама по себе реакция водителя на включение стоп-сигнала у идущего впереди транспортного средства является простой реакцией, под которой принято понимать процесс наиболее быстрого, заранее предсказуемого одиночного действия на внезапно появляющийся раздражитель. В научной литературе реакцию водителя принято разделять на два периода: скрытый (латентный) и моторный [21, стр. 70].

Латентный период, имеющий наибольшее значение для определения полного времени реакции водителя, занимает время от возникновения внешнего раздражителя (в нашем случае — это визуально определяемый световой раздражитель (свет стоп-сигнала) до момента ответной реакции на него. Этот период можно разделить на несколько подэтапов, каждый из которых соответствует определенному мыслительно-деятельному процессу: восприятие водителем информации от раздражителя, ее анализ, определение характера ответных действий и принятие решения на их выполнение. Моторный период (более простой) — это время выполнения ответного действия на раздражитель (в нашем случае — перенос ноги с педали газа на педаль тормоза и силовое воздействие на нее).

Следует также учитывать, что в различных дорожно-транспортных ситуациях время реакции водителя неоднозначно и зависит от большого количества факторов [22, стр. 128], среди которых: пол и возраст водителя, психофизиологические особенности его личности, функциональное состояние в конкретный момент времени и пр. [23] Вопрос, касающийся влияния этих факторов на поведенческие реакции водителя, является непростым, в связи с чем широко обсуждаемым учеными разных стран [24]. Кроме того, время реакции водителя во многом зависит и от готовности восприятия им тех или иных изменений дорожной обстановки. В случае выполнения водителем каких-либо других действий в момент ее изменения время даже простой реакции значительно увеличивается: при разговоре по мобильному телефону — на 15—20%, при чтении или отправлении *SMS*-сообщений — на 30—35% [URL: https://social-kansk.ru/strahovka/gibdd-statistika.html (дата обращения: 26 сентября 2021 г.)]. Приблизительно такая же задержка выполнения ответных действий на внешний раздражитель происходит при работе с навигатором.

Безусловно, при определении безопасной дистанции следует исходить из того, что водитель действует в соответствии с требованиями ПДД: управляя автомобилем он постоянно наблюдает и оценивает дорожную обстановку в направлении движения. Однако игнорировать полностью риски, возникающие вследствие использования водителем различных электронных коммуникационных устройств, нельзя.

Согласно научным данным время, затрачиваемое водителем на простую реакцию, составляет 0,4—0,6 секунд [25], что в общем-то является не столь значительной величиной, но все же необходимо понимать, что за столь короткое время при скорости 60 км/ч автомобиль успевает переместиться на 8,3 м (с увеличением скорости — это расстояние прямо пропорционально увеличивается), что в некоторых случаях будет являться критической величиной для наступления вредных последствий. Учитывая особенности конструкции тормозной системы транспортного средства (если она функционирует в соответствии с нормативными требованиями завода-изготовителя), время запаздывания срабатывания

тормозного привода известно заранее (для гидравлического привода — это 0,1 секунд, для пневматического (в случае срабатывания при первом нажатии на педаль тормоза) — 0,2 секунд). Определение тормозного пути в зависимости от погодных и дорожных условий также не представляет большой сложности; все необходимые величины для этого рассчитываемы, либо являются табличными данными, представленными в учебной или научной литературе. Что же касается величин безопасной дистанции до впередиидущего транспортного средства, существует много научных работ, в которых описаны методы ее установления [26].

Между тем научный прогресс не стоит на месте. Развитие современных технологий в различных направлениях настоятельно требует регулярного обновления данных. Постоянно вносимые в конструкцию транспортного средства изменения, внедрение научных достижений в смежных отраслях науки и производства, использование новых материалов и прочее — все это в той или иной мере влияет на технические и эксплуатационные характеристики транспортного средства, в том числе и обеспечивающие их безопасность; повышение показателей устойчивости транспортного средства, а также сокращение остановочного и тормозного пути в настоящее время являются одними из приоритетных направлений в разработке эксплуатационных характеристик транспортного средства.

Подводя итог вышеизложенному, следует сказать, что последние объемные исследования в области обеспечения БДД в части, касающейся соблюдения безопасной дистанции между транспортным средством в транспортном потоке, проводились давно, и в настоящий момент полученные в ходе этих исследованиях данные, хотя во многом и не потеряли своей актуальности, нуждаются в определенной корректировке в связи с тем, что в различных областях науки и промышленного производства произошли существенные изменения, повлекшие за собой совершенствование конструкции транспортного средства и их систем, отвечающих за безопасность. Изменились и технологии производства материалов, применяемых при строительстве автомобильных дорог и изготовлении элементов ходовой части транспортного средства, что существенно повлияло на изменение сцепных показателей шин с опорной поверхностью.

Поэтому настало время вновь обратиться к проблеме обеспечения БДД в свете указанных изменений путем проведения комплексных исследований на базе профильных научных учреждений, имеющих соответствующую экспериментальную базу (автополигоны, сертифицированные испытательные лаборатории и пр.), поскольку все теоретические расчеты в обязательном прядке требуют экспериментального подтверждения. Полученные данные не только бы способствовали совершенствованию экспертной практики при расследовании ДТП, но и послужили бы эффективным средством, направленным на их предотвращение.

Кроме того, необходимо полученные в ходе этих исследований данные закрепить в нормативных правовых и нормативно-технических документах, регламентирующих ПДД и эксплуатацию транспортного средства, дополнив их содержание соответствующими приложениями в виде таблиц, в которых была бы отражена соответствующая информация. Нормативное закрепление этих данных, помимо позитивного влияния на обеспечение БДД, позволило бы определить четкие границы правомерных и противоправных действий водителей, тем самым обеспечив возможность привлечения к ответственности лиц, нарушающих установленные требования. Учитывая то, что в настоящий момент на российской дорогах доля эксплуатируемых транспортных средств с системами автоматического поддержания безопасной дистанции и применения экстренного торможения в случае возникновения аварийной ситуации весьма и весьма незначительна, нормативное закрепление вышеуказанных величин является вполне целесообразным.

Необходимо также усилить контроль за водителями, действия которых образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.36.1 КоАП РФ «Нарушение правил пользования телефоном водителем транспортного средства», поскольку именно их использование с нарушением установленных законодательством требований, является одной из основных причин совершения попутных столкновений транспортных средств. По данным Департамента транспорта Москвы, с начала 2021 г. за совершение правонарушений, предусмотренных вышеуказанной правовой нормой к ответственности было привлечено 2693 водителя [https://rg.ru/2021/05/25/reg-cfo/raskryto-kolichestvo-shtrafov-za-razgovor-po-mobilnomu-za-rulem.html (дата обращения: 26 сентября 2021 г.)]. Что же касается реального числа нарушителей, то согласно исследованию ВЦИОМ, проведенному в 2020 г., 62% водителей в процессе движения разговаривают по телефону, 31% — обменивается *SMS*-сообщениями, а 13% — пользуются соцсетями [URL: https://rg.ru/2020/05/29/bolshe-poloviny-voditelej-otvlekaiutsia-ot-upravleniia-vo-vremia-dvizheniia.html (дата обращения: 27 сентября 2021 г.)]. Таким образом, совершенно очевидно, что внимание правоохранительных органов к данной проблеме (зная общее количество АТС, ежедневно выезжающих на дороги) является явно недостаточным.

Учитывая возрастающие показатели автомобилизации и вовлечение в этот процесс все большей части населении страны, результаты вышеуказанных исследований в обязательном порядке необходимо использовать в процессе проведения практических занятий при подготовке водителей с тем, чтобы они могли уже в начале самостоятельной практики безошибочно определять безопасную дистанцию до идущего впереди транспортного средства; это, несомненно, отразилось бы на снижении показателей аварийности на дорогах страны. Целесообразно также было бы овладение навыками вождения сочетать с

основами этики поведения на дорогах. Тогда бы это в сочетании с другими необходимыми мерами наверняка принесло бы ощутимые положительные результаты в сфере обеспечения БДД.

Литература

1. Cheruiyot, K. W. RFID-based location based services framework for alerting on black spots for accident prevention / K. W. Cheruiyot, G. Okeyo, W. O. Ochieng // Egyptian Informatics Journal. Available online. — 2021 // URL: https://www.sciencedirect.com/ science/ article/ pii/ S1110866521000426.
2. Wang X. Incorporating accident liability into crash risk analysis: A multidimensional risk source approach / X. Wang, Z. Qu, H. Li // Accident Analysis & Prevention. — 2021. — Vol. 153 (Cover date: April 2021). — Article 106035.
3. Radhakrishnan, R. Automatic vehicle accident detection and rescue system / R. Radhakrishnan, L. A. Nellisserry, M. Parvathy // Materials Today: Proceedings Available online. — 2021 // URL: https://www.sciencedirect.com/ search?authors=Reshma%20Radhakrishnan%2C%20Livin%20Anto%20Nellisserry%2C%20M.%20Parvathy.
4. Lee, S. M. Development of a new traffic safety education material for the future drivers in the Kingdom of Saudi Arabia / S. M. Lee, A. I. Al-Mansour // Journal of King Saud University — Engineering Sciences. — 2018. — Vol. 32. I. 1 (Cover date: January 2020). — P. 19—26.
5. Zhang, C. Exploring relationships between microscopic kinetic parameters of tires under normal driving conditions, road characteristics and accident types / C. Zhang, J. He, H. Zhang // Journal of Safety Research Available online. — 2021 // URL: https://www.sciencedirect.com/science/ article/abs/ pii/S0022437521000724.
6. Symons, J. Reduced Road Traffic Injuries for Young People: A Preliminary Investment Analysis / J. Symons, E. Howard, P. Sheehan // Journal of Adolescent Health. — 2019. — Vol. 65. I. 1. Supplement (Cover date: July 2019). — P. 34—43.
7. Ивасик, Д. В. Проблемы обеспечения безопасности дорожного движения / Д. В. Ивасик [и др.] // Электронный научный журнал «Инженерный вестник Дона». — 2019. — № 3.
8. Ван, Ц. Состояние дорожного движения в Китае / Ц. Ван, И. Ю. Солодовченко // Образование и наука в России и за рубежом.— 2020 — № 6 (Vol. 70) // URL: https://www.gyrnal.ru/statyi/ru/2185/.
9. A Policy on Geometric Design of Highways and Streets: In: AASHTO. — 1990.
10. Nikolaou, P. European Countries' Road Safety Evaluation by Taking Into Account Multiple Classes of Fatalities / P. Nikolaou, K. Folla, G. Yannis // Transportation Research Procedia. — 2021. — Vol. 52 (Cover date: 2021). — P. 284—291.
11. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год. Информационно-аналитический обзор. — Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России». — 2021.
12. Pires, C. Car drivers' road safety Car drivers' road safety performance: A benchmark across 32 countries / C. Pires, K. Torfs, U. Meesmann // IATSS Research. — 2020. — Vol. 44. I. 3 (Cover date: October 2020). — P. 166—179.
13. Lewis, I. Slow down! Get off that phone! The impact of a high school road safety education program in influencing whether a young person speaks up to a risky driver / C. Pires, K. Torfs, U. Meesmann // Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour. — 2021. — Vol. 78 (Cover date: April 2021). — P. 353—368.

14. Баранчикова, М. В. Особенности профилактического воздействия средствами фото- и видеофиксации на личность дорожно-транспортного нарушителя, допускающего превышение скоростного режима / М. В. Баранчикова, Т. В. Мальцева // Психопедагогика в правоохранительных органах. — 2016. — № 4(67). — С. 49—53.
15. Zhang, Y. Who uses f a mobile phone while driving for food delivery? The role of personality, risk perception, and driving self-efficacy / Y. Zhang, Y., Huang T. W. Case // Journal of Safety Research. — 2020. —Vol. (Cover date: June 2020). —P. 69—80.
16. Наглюк, И. С. Определение пропускной способности полосы движения на автомобильных дорогах и городских улицах / И. С. Наглюк [и др.] // Автомобильный транспорт. — Вып. 42. — 2018. — С. 89—97.
17. Куватов, В. И. Метод расчета динамического габарита автомобиля в условиях разнородного потока транспортных средств / В. И. Куватов, Д. В. Козьмовский, И. Г. Малыгин // Транспорт: наука, техника, управление. — 2012. — № 11. — С. 23—26.
18. Суворов, Ю. Б. Судебная дорожно-транспортная экспертиза. Судебно-экспертная оценка действий водителе и других лиц, ответственных на обеспечение безопасно дорожного движения, на участке ДТП : учебное пособие / Ю. Б. Суворов. — Москва : Экзамен; Право и закон, 2003.
19. Ермаков, Ф. Х. Дистанция безопасности до движущегося впереди транспортного средства и безопасная скорость движения / Ф. Х. Ермаков // Транспортное право. — 2011. — № 4. — С. 14—17.
20. Куватов, В. И. Выбор рациональных значений скорости и дистанции между автомобилями в плотном транспортном потоке / В. И. Куватов, Д. В. Козьмовский, И. Г. Малыгин // Транспорт Российской Федерации. — 2012. — № 6(43) — С. 17—19.
21. Гюлев, Н. У. Влияние транспортного затора на время реакции водителей разных темпераментов. / Н. У. Гюлев, В. К. Дюлев // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. — 2012. — № 6/3. — С. 69—71.
22. Кольчурин, А. Г. Определение времени реакции водителя при расследовании дорожно-транспортных преступлений / А. Г. Кольчурин // Общество и право. — 2016. — № 4 (58). — С. 128—130.
23. Zhuk, M. Research on drivers' reaction time in different conditions / M. Zhuk, V. Kovalyshyn, Kh. Barvinska // Eastern-European Journal of Enterprise Technologies. — 2/3 (86). — 2017. — С. 24—31.
24. Durrani, U. Predicting driver reaction time and deceleration: Comparison of perception-reaction thresholds and evidence accumulation framework / U. Durrani, C. Lee, D. Shah // Accident Analysis & Prevention. — 2020. — Vol. 149 (Cover date: January 2021). — Article 105889.
25. Иванов, В. Н. Наука управления автомобилем / В. Н. Иванов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Транспорт, 1977.
26. Власов, А. А. Алгоритмическое обеспечение систем поддержания дистанции между автомобилями / А. А. Власов // Современные научные исследования и инновации. — 2014. — № 9. Часть 1 // URL: https://web.snauka.ru/issues/2014/09/38259.

References

1. Cheruiyot, K. W. RFID-based location based services framework for alerting on black spots for accident prevention / K. W. Cheruiyot, G. Okeyo, W. O. Ochieng // Egyptian Informatics Journal. Available online. — 2021 // URL: https://www.sciencedirect.com/ science/ article/ pii/ S1110866521000426.

2. Wang X. Incorporating accident liability into crash risk analysis: A multidimensional risk source approach / X. Wang, Z. Qu, H. Li // Accident Analysis & Prevention. — 2021. — Vol. 153 (Cover date: April 2021). — Article 106035.
3. Radhakrishnan, R. Automatic vehicle accident detection and rescue system / R. Radhakrishnan, L. A. Nellisserry, M. Parvathy // Materials Today: Proceedings Available online. — 2021 // URL: https://www.sciencedirect.com/ search? authors=Reshma%20Radhakrishnan%2C%20Livin%20Anto%20Nellisserry%2C%20M.%20Parvathy.
4. Lee, S. M. Development of a new traffic safety education material for the future drivers in the Kingdom of Saudi Arabia / S. M. Lee, A. I. Al-Mansour // Journal of King Saud University — Engineering Sciences. — 2018. — Vol. 32. I. 1 (Cover date: January 2020). — P. 19—26.
5. Zhang, C. Exploring relationships between microscopic kinetic parameters of tires under normal driving conditions, road characteristics and accident types / C. Zhang, J. He, H. Zhang // Journal of Safety Research Available online. — 2021 // URL: https://www.sciencedirect.com/science/ article/abs/ pii/S0022437521000724.
6. Symons, J. Reduced Road Traffic Injuries for Young People: A Preliminary Investment Analysis / J. Symons, E. Howard, P. Sheehan // Journal of Adolescent Health. — 2019. — Vol. 65. I. 1. Supplement (Cover date: July 2019). — P. 34—43.
7. Ivasik, D. V. Problemy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya [Problems of road safety] / D. V. Ivasik [i dr.] // Elektronnyy nauchnyy zhurnal «Inzhenernyy vestnik Dona». — 2019. — № 3.
8. Van, TS. Sostoyaniye dorozhnogo dvizheniya v Kitaye [The state of road traffic in China] / TS. Van, I. YU. Solodovchenko // Obrazovaniye i nauka v Rossii i za rubezhom.— 2020 — № 6 (Vol. 70) // URL: https://www.gyrnal.ru/statyi/ru/2185/.
9. A Policy on Geometric Design of Highways and Streets: In: AASHTO. — 1990.
10. Nikolaou, P. European Countries' Road Safety Evaluation by Taking Into Account Multiple Classes of Fatalities / P. Nikolaou, K. Folla, G. Yannis // Transportation Research Procedia. — 2021. — Vol. 52 (Cover date: 2021). — P. 284—291.
11. Dorozhno-transportnaya avariynost' v Rossiyskoy Federatsii za 2020 god. Informatsionno-analiticheskiy obzor [Road transport accidents in the Russian Federation in 2020. Information and analytical review]. — Moskva : FKU «NTS BDD MVD Rossii». — 2021.
12. Pires, C. Car drivers' road safety Car drivers' road safety performance: A benchmark across 32 countries / C. Pires, K. Torfs, U. Meesmann // IATSS Research. — 2020. — Vol. 44. I. 3 (Cover date: October 2020). — P. 166—179.
13. Lewis, I. Slow down! Get off that phone! The impact of a high school road safety education program in influencing whether a young person speaks up to a risky driver / C. Pires, K. Torfs, U. Meesmann // Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour. — 2021. — Vol. 78 (Cover date: April 2021). — P. 353—368.
14. Baranchikova, M. V. Osobennosti profilakticheskogo vozdeystviya sredstvami foto - i videofiksatsii na lichnost' dorozhno-transportnogo narushitelya, dopuskayushchego prevysheniye skorostnogo rezhima [Peculiarities of preventive action by means of photo and video recording on the personality of a road traffic offender, who allows exceeding the speed limit] / M. V. Baranchikova, T. V. Mal'tseva // Psikhopedagogika v pravookhranitel'nykh organakh. — 2016. — № 4(67). — S. 49—53.
15. Zhang, Y. Who uses f a mobile phone while driving for food delivery? The role of personality, risk perception, and driving self-efficacy / Y. Zhang, Y., Huang T. W. Case // Journal of Safety Research. — 2020. —Vol. (Cover date: June 2020). —P. 69—80.

16. Naglyuk, I. S. Opredeleniye propusknoy sposobnosti polosy dvizheniya na avtomobil'nykh dorogakh i gorodskikh ulitsakh [Determination of the bandwidth of traffic lanes on highways and city streets] / I. S. Naglyuk [i dr.] // Avtomobil'nyy transport. — Vyp. 42. — 2018. — S. 89—97.
17. Kuvatov, V. I. Metod rascheta dinamicheskogo gabarita avtomobilya v usloviyakh raznorodnogo potoka transportnykh sredstv [Method of calculating the dynamic dimensions of a car in conditions of a heterogeneous flow of vehicles] / V. I. Kuvatov, D. V. Koz'movskiy, I. G. Malygin // Transport: nauka, tekhnika, upravleniye. — 2012. — № 11. — S. 23—26.
18. Suvorov, YU. B. Sudebnaya dorozhno-transportnaya ekspertiza. Sudebno-ekspertnaya otsenka deystviy voditele i drugikh lits, otvetstvennykh na obespecheniye bezopasno dorozhnogo dvizheniya, na uchastke DTP : uchebnoye posobiye [Forensic road transport examination. Forensic expert assessment of the actions of the driver and other persons responsible for ensuring safe road traffic on the road accident site] / YU. B. Suvorov. — Moskva : Ekzamen; Pravo i zakon, 2003.
19. Yermakov, F. KH. Distantsiya bezopasnosti do dvizhushchegosya vperedi transportnogo sredstva i bezopasnaya skorost' dvizheniya [Safety distance to the vehicle moving in front and the safe speed of movement] / F. KH. Yermakov // Transportnoye pravo. — 2011. — № 4. — S. 14—17.
20. Kuvatov, V. I. Vybor ratsional'nykh znacheniy skorosti i distantsii mezhdu avtomobilyami v plotnom transportnom potoke [Choice of rational values of speed and distance between cars in dense traffic] / V. I. Kuvatov, D. V. Koz'movskiy, I. G. Malygin // Transport Rossiyskoy Federatsii. — 2012. — № 6(43) — S. 17—19.
21. Gyulev, N. U. Vliyaniye transportnogo zatora na vremya reaktsii voditeley raznykh temperamentov [Influence of traffic congestion on the reaction time of drivers of different temperaments] / N. U. Gyulev, V. K. Dyulev // Vostochno-Yevropeyskiy zhurnal peredovykh tekhnologiy. — 2012. — № 6/3. — S. 69—71.
22. Kol'churin, A. G. Opredeleniye vremeni reaktsii voditelya pri rassledovanii dorozhno-transportnykh prestupleniy [Determination of the driver's reaction time in the investigation of road traffic crimes] / A. G. Kol'churin // Obshchestvo i pravo. — 2016. — № 4 (58). — S. 128—130.
23. Zhuk, M. Research on drivers' reaction time in different conditions / M. Zhuk, V. Kovalyshyn, Kh. Barvinska // Eastern-European Journal of Enterprise Technologies. — 2/3 (86). — 2017. — C. 24—31.
24. Durrani, U. Predicting driver reaction time and deceleration: Comparison of perception-reaction thresholds and evidence accumulation framework / U. Durrani, C. Lee, D. Shah // Accident Analysis & Prevention. — 2020. — Vol. 149 (Cover date: January 2021). — Article 105889.
25. Ivanov, V. N. Nauka upravleniya avtomobilem [The science of driving] / V. N. Ivanov. — 2-ye izd., pererab. i dop. — Moskva : Transport, 1977.
26. Vlasov, A. A. Algoritmicheskoye obespecheniye sistem podderzhaniya distantsii mezhdu avtomobilyami [Algorithmic support of systems for maintaining the distance between cars] / A. A. Vlasov // Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i innovatsii. — 2014. — № 9. Chast' 1 // URL: https://web.snauka.ru/issues/2014/09/38259.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 343

© Попова Юлия Павловна
— кандидат юридических наук, доцент кафедры
уголовно-правовых дисциплин Института государства и права
Тюменского государственного университета
popova1976@yandex.ru

Рассуждения о форме вины в транспортных преступлениях

Аннотация. Статья посвящена анализу субъективной стороны уголовно-наказуемых правонарушений на транспорте. Отмечается, что в основном законодатель связывает неосторожную форму вины с «транспортными» преступлениями, поскольку прямо указывает ее в диспозициях запретительных норм. Другие могут быть совершены только с прямым умыслом, так как законодатель их описал в форме так называемых формальных составов. И есть несколько преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта, и буквальное толкование статей, в которых они закреплены, не позволяет однозначно сказать, какую форму вины они предполагают. Сказанное относится к ч. 3 и 4 ст. 263.1, ч. 2, 4, 6 ст. 264 и ст. 267 УК РФ. Обозначается опрометчивость законодателя, включившего в квалифицированные составы такого неосторожного преступления, как нарушение требований в области транспортной безопасности, такие формы соучастия, как группа лиц по предварительному сговору и организованная группа. Эта законотворческая новелла не была вызвана существующей правоприменительной практикой. Кроме того, она противоречит доктрине уголовного права. Ведь соучастие согласно ст. 32 УК РФ возможно только в умышленных преступлениях. Предлагается исключить из ст. 263.1 УК РФ эти квалифицирующие признаки. Конструкция такого неосторожного преступления, как нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, не соответствует традиционной концепции вины. Поскольку включает в составы с отягчающими ответственность обстоятельствами такие признаки, как нахождение в состоянии опьянения, оставление места дорожно-транспортного происшествия, которые предусматривают умышленное поведение виновного лица. Предлагается исключить из ст. 264 УК РФ эти квалифицированные составы, а также дополнить УК РФ самостоятельной ст. 264.2. А в ст. 23 УК РФ отметить

состояние любого вида опьянения как отягчающее обстоятельство. Кроме того, предлагается в УК РФ включить ст. 68.1, в которой бы были предусмотрены конкретные пределы наказания за любое преступление, совершенное в состоянии любого вида опьянения. После внесенных дополнений Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 526-ФЗ «О внесении изменения в статью 267 Уголовного кодекса Российской Федерации» неоднозначно определяется субъективная сторона в таком преступлении, как приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения. В статье доказывается смешанная форма вины в ч. 1 ст. 267 УК РФ и двойная форма вины в квалифицированных составах ч. 2—6 ст. 267 УК РФ. Предлагается выделить в отдельную ст. 266.1 УК РФ умышленное блокирование транспортных коммуникаций, объектов транспортной инфраструктуры либо воспрепятствование движению транспортных средств и пешеходов на путях сообщения, улично-дорожной сети, если эти деяния создали описанные в норме угрозы.

Ключевые слова: форма вины в транспортных преступлениях; нарушение требований в области транспортной безопасности; нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств; приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения.

© Yuliya P. Popova
— Candidate of Law, associate professor of the department of criminal law disciplines of the Institute of State and Law of the Tyumen State University

Reasoning about the form of guilt in transport crimes

Abstract. The current paper has presented the analysis of the subjective side of criminal offenses in transport. There has been noted that basically the legislator associates a careless form of guilt with “transport” crimes, since it directly indicated it in the dispositions of restrictive norms, others could be committed only with direct intent, since the legislator described them in the form of so-called formal compositions. There are several crimes against traffic safety and the operation of transport, and the literal interpretation of the articles in which they are enshrined does not allow us to unequivocally say what form of guilt they imply. All mentioned above applies to parts 3 and 4 of Art. 263.1, parts 2, 4, 6 art. 264 and Art. 267 of the Criminal Code of the Russian Federation. There has been defined recklessness of the legislator, who included in the qualified *corpus delicti* such a reckless crime as violation of requirements in the field of transport security, such forms of complicity as a group of persons in a preliminary conspiracy and an organized group. This legislative novel was not caused by existing law enforcement practice.

Moreover, it is contrary to the doctrine of criminal law. After all, complicity according to Art. 32 of the Criminal Code of the Russian Federation is possible only in intentional crimes. There has been proposed to exclude these qualifying signs from Art. 263.1 of the Criminal Code of the Russian Federation. The design of such a reckless crime as violation of traffic rules and the operation of vehicles does not correspond to the traditional concept of guilt. Since it includes in compositions with aggravating circumstances such signs as intoxication, leaving traffic accident scene, which provide for the deliberate behavior of the perpetrator. There has been proposed to exclude these qualified compositions from Art. 264 of the Criminal Code of the Russian Federation, as well as to supply the Criminal Code of the Russian Federation with an independent Art. 264.2. In Art. 23 of the Criminal Code of the Russian Federation there is necessary to mark the state of any type of intoxication as an aggravating circumstance. In addition, there has been proposed to include Art. 68.1, which would provide for specific limits of punishment for any crime committed under the effect of any kind of toxins. After the additions made by the Federal Law of December 30, 2020 No. 526-FZ “On Amendments to Article 267 of the Criminal Code of the Russian Federation”, there has been ambiguously determined the subjective side of such a crime as disabling vehicles or communication lines. The paper has proved the mixed form of guilt in Part 1 of Art. 267 of the Criminal Code of the Russian Federation and the double form of guilt in qualified compositions of parts 2-6 of Art. 267 of the Criminal Code of the Russian Federation. Deliberate blocking of transport communications, transport infrastructure facilities or obstruction of the movement of vehicles and pedestrians on the communication routes, road network, if these acts created the threats described in the norm, have been proposed to introduce in a separate article 266.1 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: form of guilt in transport crimes; violation of requirements in the field of transport security; violation of traffic rules and vehicle operation; disabling vehicles or communication lines.

«Транспортными» преступлениями являются все уголовно наказуемые правонарушения, располагающиеся в гл. 27 Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», и некоторые в гл. 33 «Преступления против военной службы» Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ). Из 11 статей гл. 27 и 4 статей гл. 33 УК РФ неосторожными преступлениями являются все составы ст. 263, 266, 268, 271.1, 350—352 УК РФ. Данные выводы следуют из ч. 2 ст. 24 УК РФ, категорично отмечающей, что исключительно неосторожным является преступление, названное таковым самим законодателем в норме Особенной части УК РФ. Умышленными преступлениями рассматриваемой

группы правонарушений являются ст. 264.1, 267.1, 270, 271, 345 УК РФ, поскольку эти составы по своей конструкции являются формальными, а значит, могут совершаться только с прямым умыслом.

И есть несколько транспортных преступлений, про которые нельзя однозначно сказать, какую форму вины они предполагают. Так, в ч. 3 и 4 ст. 263.1 УК РФ закреплены квалифицированные составы, предусматривающие повышенную ответственность за нарушение требований в области транспортной безопасности, совершенные группой лиц по предварительному сговору (организованной группой) или повлекшие по неосторожности смерть одного человека (или нескольких людей). Опрометчивость законодателя, включившего признаки, предусматривающие ту или иную форму соучастия в неосторожном преступлении, претит существующей традиционной концепции вины в уголовном праве, закрепленной в Общей части УК РФ. Ведь соучастие согласно ст. 32 УК РФ возможно только в умышленных преступлениях.

Отсутствие необходимости в криминализации данных разновидностей рассматриваемого преступления, нашедших отражение в квалифицирующих признаках, подтверждается несколькими официальными источниками. В п. 2.9 «Преступления, совершенные организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями)» аналитического обзора, подготовленного научно-исследовательским центром № 1 ФГКУ «ВНИИ МВД России», не значится ни одного транспортного преступления [Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2020 года и ожидаемые тенденции ее развития. — Москва : ВНИИ МВД России, 2021. — С. 54]. Находит подтверждение данный факт и в официальной судебной статистике. Так, за 2016, 2017, 2019, 2020 г. не было ни одного осуждения по ч. 3 или 4 ст. 263.1 УК РФ. И лишь в 2018 г. было одно уголовное дело с осуждением к лишению свободы по ч. 4 ст. 263.1 УК РФ. Но оно было связано не с нарушением требований в области транспортной безопасности в составе организованной группы, а с деянием, повлекшим по неосторожности смерть двух или более лиц [Судебная статистика РФ. Уголовное судопроизводство. Данные по назначенным наказаниям по статьям УК // stat.апи-пресс.рф].

Таким образом, нахождение данных квалифицирующих признаков в анализируемом составе преступления не соответствует традиционной доктрине российского уголовного права, действующим концептуальным основам учения о вине. А отсутствие общественной опасности данного деяния подтверждается практикой противодействия транспортной преступности с 2014 г. Поэтому считаем необходимым исключить оба квалифицирующих признака — группа лиц по предварительному сговору и организованная группа — из ст. 263.1 УК РФ.

Конструкция других составов транспортных преступлений с точки зрения определения формы вины в них также имеет некоторые проблемы.

Это касается положений п. «б» ч. 2, 4, 6 ст. 264 УК РФ. В этих трех квалифицированных составах содержится идентичный признак — «сопряжено с оставлением места его совершения». Кроме несоответствия формы вины квалифицированного состава его структуре в рамках неосторожного преступления, дублирование его в трех частях одной и той же статьи также не соответствует системности конструкции норм Особенной части УК РФ. Толкование «оставление места дорожно-транспортного происшествия» предусматривает умышленную форму вины. Виновное лицо осознает опасность оставления места дорожно-транспортного происшествия (далее — ДТП), не выполняя возложенных на него обязанностей, четко понимая противоправный характер своего «сбегающего» поведения, и намеренно, и целенаправленно оставляет место ДТП [5, стр. 107].

Логичнее вернуть ст. 265 УК РФ как самостоятельный состав преступления. Предлагаем возродить ст. 265 УК РФ и квалифицировать по совокупности со ст. 264 УК РФ, если произошло оставление места ДТП и нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее указанные в ст. 264 УК РФ физические последствия. Однако полагаем, что нумерация статьи, описывающая оставление в опасности при ДТП, опираясь на законодательную практику репатриации норм по примеру клеветы, может быть в случае ее возвращения в уголовный закон как самостоятельной уголовно-правовой нормы ст. 264.2 УК РФ. Редакция ее диспозиции могла бы выглядеть следующим образом: «Оставление места дорожно-транспортного происшествия лицом, управляющим транспортным средством и нарушившим правила дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, в случае наступления по неосторожности последствий, предусмотренных статьей 264 настоящего Кодекса». Указанное преступление будет считаться оконченным в момент оставления места ДТП [5, стр. 109—110]. А значит по конструкции объективной стороны будет формальным составом преступления.

В такой формулировке мы можем констатировать отношение субъекта только к факту оставления места ДТП при невыполнении обязанности дождаться приезда сотрудников ГУОБДД МВД России без обязательного установления субъективного отношения к наступившим последствиям в результате этого деяния в существующей редакции. Факт наступления по неосторожности последствий, предусмотренных ст. 264 УК РФ, будет обусловливать привлечение виновного к уголовной ответственности. Тем более филологическое толкование будущей нормы не оставляет сомнений в достоверности сделанных нами выводов, ведь норма будет звучать как «оставление… в случае наступления последствий…», а не как «оставление…, повлекшее наступление последствий…».

При этом по ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ квалификация осуществляется и будет осуществляться только в случаях оставления водителем места ДТП

при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния. А значит, изменений в нее не потребуется.

Кроме того, как правильно отмечает А. С. Паршаков, оставление места ДТП водителем может иметь место и при отсутствии его вины в данном происшествии, а также если он действовал в состоянии крайней необходимости, при невиновном причинении им вреда. Данное обстоятельство не будет служить основанием для привлечения лица к уголовной ответственности [3, стр. 58]. От себя добавим, что при констатации факта оставления места ДТП в состоянии крайней необходимости (например, для доставления пострадавшего в больницу) данное обстоятельство при квалификации должно учитываться только к квалифицирующему признаку этого преступления, т.е. к п. «б» ч. 2 или ч. 4 или 6 ст. 264 УК РФ. Поэтому при отсутствии другого квалифицирующего обстоятельства (состояния опьянения) виновному лицу должно быть вменено наказание по ч. 1, или 3, или 5 ст. 264 УК РФ.

Конструкция иных составов транспортных преступлений с точки зрения определения формы вины в них также имеет вопросы. Это касается положений п. «а» ч. 2, ч. 4, 6 ст. 264 УК РФ.

В этих трех квалифицированных составах содержится идентичный признак — «совершено лицом, находящимся в состоянии опьянения». Кроме несоответствия формы вины квалифицированного состава его структуре в рамках неосторожного преступления, как мы указывали выше, дублирование этого признака в трех частях одной статьи нарушает общую «картину» построения охранительных уголовно-правовых норм. Толкование «нахождение в состоянии опьянения» за управлением автотранспортного средства предполагает умышленную форму вины. Виновное лицо осознает опасность управления автотранспортным средством в состоянии наркотического, алкогольного или другого вида опьянения, четко понимая противоправный характер своего поведения, и намеренно продолжает управлять источником повышенной опасности в таком опасном состоянии для жизни людей, их здоровья, а также их имущества.

Стоит согласиться с мнением В. В. Тарасенко, считающего необходимым исключить данный признак из преступления, закрепленного в ст. 264 УК РФ [7]. Однако полностью депенализировать его преждевременно. Так, по данным Научного центра безопасности дорожного движения МВД России за 2020 г., число осужденных по ч. 2 ст. 264 УК РФ составило 1218 человек, что в процентном отношении выглядит как 16% от общего количества осужденных за нарушение правил дорожного движения; при причинении смерти одному человеку лицом, находящимся в состоянии опьянения или скрывшемся с места происшествия (ч. 4 ст. 264 УК РФ), число случаев достигло 869 и составило 11% от общего числа осужденных по всем частям рассматриваемой статьи. И наконец, доля осужденных за нарушение правил безопасности дорожного движения, которое повлекло

по неосторожности смерть двух и более лиц, квалифицируемое по ч. 6 ст. 264 УК РФ, составила 1% соответственно от всех осужденных за совершение преступления, ответственность за которое установлена ст. 264 УК РФ (83 осужденных) [Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно — аналитический обзор. — Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. — С. 37].

Кроме того, нужно отметить, что государственная политика по ужесточению мер, применяемых к пьяным водителям, будет и в дальнейшем продолжаться, поскольку, как сказал вице-премьер РФ М. Хуснуллин, садясь за руль в таком состоянии, человек создает угрозу для жизни участников движения. В своем интервью газете, он сообщил, что 88% всех смертей в ДТП, произошедших из-за нетрезвого вождения, связаны с тем, что у виновников аварии обнаруживают более одного промилле алкоголя в крови. В связи с этим вице-премьер РФ поручил МВД, Минздраву и Минюсту России до 1 ноября 2021 г. представить согласованные предложения по введению уголовной ответственности для нетрезвых водителей. Кроме того, МВД и Минздраву России поручено проработать механизм обязательной постановки на учет в наркодиспансеры всех лиц, лишенных прав за нетрезвую езду [URL: //https://yandex.ru/news/story/vRossii_mogut_vvesti_ugolovnuyu_otvetstvennost_zaezdu_vnetrezvom_vide--8f0e1ac49334f314d8e3d25ecca34679?lang=ru&from=main_portal&fan=1&stid=jAsNHbhOmckAg4b0j1zv&t=1634013340&persistent_id=166202962&lr=55&msid=1634013693.79632.85752.85166&mlid=1634013340.glob_225.8f0e1ac4&utm_medium=topnews_news&utm_source=morda_yabrotab].

Со своей стороны, считаем, что последовательнее и логичнее бы выглядела позиция законодателя, если в ст. 23 УК РФ отметить качественный показатель данного признака как отягчающего обстоятельства, который бы распространялся на все преступления, а не только на конкретные их виды. По сути, законодатель высказал свою позицию по данному вопросу, определив в ч. 1.1 ст. 63 УК РФ положение, согласно которому любое состояние опьянения повышает общественную опасность преступления, совершенного в таком состоянии. Кроме того, полагаем возможным дополнить отдельной статьей УК РФ, в которой бы были предусмотрены конкретные пределы наказания за совершение любого преступления, совершенного в состоянии любого вида опьянения. Примером может быть ст. 68 (Назначение наказания при рецидиве преступлений) УК РФ, в которой описаны правила назначения наказания в специальных случаях.

Предлагаемая редакция статьи могла бы выглядеть следующим образом:

«Статья 68.1. Назначение наказания при совершении преступления в состоянии опьянения

Срок наказания при любом виде опьянения при совершении преступления не может быть менее двукратного размера максимального срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление».

Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 526-ФЗ «О внесении изменения в статью 267 Уголовного кодекса Российской Федерации» в указанной статье добавились не только новые признаки, но и изменилась смысловая нагрузка содержания существующих элементов. В данный момент умышленная форма вины предусмотрена для блокирования транспортных коммуникаций, объектов транспортной инфраструктуры либо воспрепятствования движению транспортных средств и пешеходов на путях сообщения, улично-дорожной сети. Другие деяния, закрепленные в анализируемом составе преступления, могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности.

Еще большую путаницу, на наш взгляд, внесла новая конструкция состава анализируемого преступления. Противоположную позицию выражают П. В. Агапов и О. А. Мотин. Так, они отмечают, что до внесения отмеченных изменений на практике возникали вопросы, связанные с применением ст. 267 УК РФ, вызванные существовавшей ранее конструкцией анализируемого состава преступления, сформулированного как материальный [1, стр. 107]. Тем не менее и существующая редакция, по нашему мнению, не решит проблем, а наоборот, их увеличит.

В связи с тем, что появились такие признаки, как угроза жизни или здоровью, либо безопасности граждан, либо угроза уничтожения или повреждения имущества человека или организации, уголовное правонарушение стало выглядеть как «состав поставления в опасность». Отношение к возникновению физической или имущественной угрозы в результате совершения описанных в норме деяний может носить как умышленный, так и неосторожный характер. Поэтому непонятна форма вины в таком преступлении, когда, например, лицо, осознавая опасность для пешеходов, препятствует их движению по улице, блокируя ее. Предвидит, что в результате его действий создается угроза их безопасности, но рассчитывает, что жизни и здоровью, а также имуществу людей вреда не будет причинено. В описанном примере умышленно совершается только деяние. Отношение к возможности осуществления угрозы носит легкомысленный характер. Тем не менее законодатель прямо указывает только на умышленный характер преступления, который на практике таковым может и не быть.

Таким образом, закрепленное в ст. 267 УК РФ преступление из неосторожного деликта превратилось в уголовно-наказуемое деяние со смешанной формой вины [4, стр. 86]. Интересно, но о смешанном характере данного преступления говорила еще М. А. Степанова, анализируя предыдущую редакцию приведения в негодность транспортных средств или путей сообщения [6, стр. 506]. В своей статье

она утверждала, что деяния, в ней описанные, совершаются умышленно, а последствия этих деяний наступают по неосторожности. Как бы то ни было, но в целом такое преступление считалось совершенным по неосторожности, ибо данная форма специально была указана законодателем в самой статье.

Модификация диспозиции основного состава рассматриваемого уголовного правонарушения привела к тому, что в некоторых случаях преступления, закрепленные в ч. 2—6 анализируемой статьи, стали преступлениями с двойной формой вины. Ведь отношение к наступлению последствий законодателем выражено буквально — «по неосторожности».

Кроме того, заголовок статьи не соответствует в полном объеме ее современному содержанию. Ведь блокирование и воспрепятствование могут и не привести в негодное состояние объектов транспортной инфраструктуры. Поэтому предлагаем выделить в отдельную ст. 266.1 УК РФ «Умышленное блокирование транспортных коммуникаций, объектов транспортной инфраструктуры либо воспрепятствование движению транспортных средств и пешеходов на путях сообщения, улично-дорожной сети, если эти деяния создали угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан либо угрозу уничтожения или повреждения имущества физических и (или) юридических лиц». Кстати, подобное предложение было высказано ранее И. В. Коришевой [2, стр. 20—22].

Подводя итог анализу субъективной стороны приведения в негодность транспортных средств или путей сообщения можно сделать следующий вывод: вследствие изменений в ст. 267 УК РФ форма вины в основном составе стала смешанная, а в квалифицированных составах в некоторых случаях — двойная.

Литература

1. Агапов, П. В. Квалификация и публично-правовые основания разграничения приведения в негодность транспортных средств или путей сообщения от иных составов преступлений и правонарушений / П. В. Агапов, О. А. Мотин // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 2(26). — С. 105—115.
2. Коришева И. В. Уголовная ответственность за приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Коришева. — Москва, 2004.
3. Паршаков, А. С. К вопросу об особенностях уголовно-правового регулирования безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств военнослужащих / А. С. Паршаков // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 3(27). — С. 53—59.
4. Попова, Ю. П. Как новая редакция статьи 267 Уголовного кодекса Российской Федерации повлияет на квалификацию правонарушений / Ю. П. Попова // Транспортное право и безопасность. — 2021. — № 1(37). — С. 82—90.
5. Попова, Ю. П. Проблемы уголовной ответственности за оставление места дорожно-транспортного происшествия / Ю. П. Попова // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 3. — Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2002. — С. 103—110.

6. Степанова, М. А. Технико-юридическая конструкция нормы об ответственности за приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения / М. А. Степанова // Юридическая техника. — 2012. — № 6. — С. 503—506.
7. Тарасенко, В. В. К вопросу о депенализации состояния опьянения как квалифицирующего признака состава преступления, предусмотренного статьей 264 Уголовного кодекса Российской Федерации / В. В. Тарасенко // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 3(35). — С. 87—106.

References

1. Agapov, P. V. Kvalifikatsiya i publichno-pravovyye osnovaniya razgranicheniya privedeniya v negodnost' transportnykh sredstv ili putey soobshcheniya ot inykh sostavov prestupleniy i pravonarusheniy [Qualification and public-legal grounds for differentiating the disabling of vehicles or means of communication from other corpus delicti and offense] / P. V. Agapov, O. A. Motin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2018. — № 2(26). — S. 105—115.
2. Korisheva I. V. Ugolovnaya otvetstvennost' za privedeniye v negodnost' transportnykh sredstv ili putey soobshcheniya : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Criminal liability for making vehicles or communication lines unusable] / I. V. Korisheva. — Moskva, 2004.
3. Parshakov, A. S. K voprosu ob osobennostyakh ugolovno-pravovogo regulirovaniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya i ekspluatatsii transportnykh sredstv voyennosluzhashchikh [To the question of the peculiarities of criminal law regulation of road safety and the operation of military vehicles] / A. S. Parshakov // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2018. — № 3(27). — S. 53—59.
4. Popova, YU. P. Kak novaya redaktsiya stat'i 267 Ugolovnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii povliyayet na kvalifikatsiyu pravonarusheniy [How will the new version of article 267 of the Criminal Code of the Russian Federation affect the qualification of offenses] / YU. P. Popova // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2021. — № 1(37). — S. 82—90.
5. Popova, YU. P. Problemy ugolovnoy otvetstvennosti za ostavleniye mesta dorozhno-transportnogo proisshestviya [Problems of criminal liability for leaving the site of a road traffic accident] / YU. P. Popova // Uchenyye zapiski: Sbornik nauchnykh trudov Instituta gosudarstva i prava. Vyp. 3. — Tyumen' : Izd-vo TyumGU, 2002. — S. 103—110.
6. Stepanova, M. A. Tekhniko-yuridicheskaya konstruktsiya normy ob otvetstvennosti za privedeniye v negodnost' transportnykh sredstv ili putey soobshcheniya [Technical and legal structure of the rule of responsibility for making vehicles or communication lines unusable] / M. A. Stepanova // Yuridicheskaya tekhnika. — 2012. — № 6. — S. 503—506.
7. Tarasenko, V. V. K voprosu o depenalizatsii sostoyaniya op'yaneniya kak kvalifitsiruyushchego priznaka sostava prestupleniya, predusmotrennogo stat'yey 264 Ugolovnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii [On the issue of de-penalization of the state of intoxication as a qualifying sign of corpus delicti under article 264 of the Criminal Code of the Russian Federation] / V. V. Tarasenko // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 3(35). — C. 87—106.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 34.096

© Черненко Нина Викторовна
— кандидат экономических наук, доцент, старший преподаватель кафедры подготовки руководящего состава органов внутренних дел филиала Академии управления МВД России «Болшево»

Краткий статистический анализ правоохранительной деятельности в системе транспортной безопасности

Аннотация. Статья посвящена исследованию роли правоохранительной деятельности транспортной полиции как правоохранительного органа в системе транспортной безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры. Представлен краткий статистический анализ правоохранительной деятельности в системе транспортной безопасности. По статистическим данным можно контролировать, насколько защищенными от преступных посягательств чувствуют себя люди на объектах транспорта. Показана схожесть задач современной транспортной полиции с задачами, которые ставились перед первыми службами охраны безопасности на транспорте, организованными еще при Николае I. Освещены вопросы необходимости повышения доверия граждан к транспортной полиции. Рассмотрено влияние пандемии COVID-19 на работу транспортной сферы.

Ключевые слова: транспортная безопасность; правоохранительная деятельность; транспортная полиция; оперативная обстановка; незаконная торговля огнестрельным оружием и боеприпасами; незаконная миграция.

© Nina V. Chernenko
— Candidate of Economic Sciences, associate professor,
senior lecturer of the department of training of the leading personnel
of internal affairs bodies of the Branch of the Academy of Management
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation “Bolshevo”

Brief statistical analysis of law enforcement in the transport security system

Abstract. The current paper has presented the study of the role of law enforcement of the transport police as a law enforcement body in the transport security system at transport facilities and transport infrastructure. There has been given a brief statistical analysis of law enforcement in the transport security system. According to statistical data it has become possible to control the degree people feel themselves protected from criminal offences at transport facilities. There has been shown a similarity of the tasks of the modern transport police with the tasks that were set before the first transport security services, organized under Nicholas I. There have been considered the issues of the necessity to improve the confidence of citizens in the transport police. There has been determined the impact of the COVID-19 pandemic on the work of the transport sector.

Keywords: transport security/safety; law enforcement; transport police; operational situation; illegal trade in firearms and ammunition; illegal migration.

Роль транспорта решительно можно назвать государственно важной, и это не будет преувеличением. Развитие транспортного комплекса напрямую влияет на социальную, строительную, инжиниринговую, логистическую и другие ключевые сферы деятельности, влияя в целом на всю экономику страны.

Исторически сложилось так, что развитие транспортного комплекса влечет не только положительные изменения, но и отрицательные. Так, с появлением первой железной дороги в эту сферу устремилась и преступность: перемещение людей между Царским селом и Москвой с суммами наличности и багажом стало лакомым кусочком для воров и грабителей всех мастей. Именно тогда, в 1836 г., государством была создана первая правоохранительная служба — железнодорожная жандармерия, призванная обеспечить порядок на транспорте и защиту имущества и личности пассажиров. С развитием железных дорог потребовались уже более жесткие меры слежения за правопорядком, начиная от борьбы с безбилетниками, мошенничеством, хищением багажа и грузов, бандитизмом, криминалом и заканчивая контролем за организацией строительства с использованием транспортных структур и различных магистралей, во избежание вредительства и разрушений. Всем этим, начиная с 1960-х гг. занимались полицейские управления, которые были сформированы из бывших жандармских эскадронов и команд.

На сегодняшний день к преступлениям на железнодорожном транспорте добавились так называемые современные виды противозаконных деяний, т.е. криминальных: незаконный оборот наркотиков; незаконная торговля огнестрельным оружием и боеприпасами, незаконная миграция и другие виды противоправных деяний [1].

Незаконный оборот наркотиков — это прежде всего криминальный бизнес, который включает товарные потоки, транспортную логистику и транспортировку с последующей реализацией.

Незаконный оборот оружия предполагает криминальные симптомы с отягчающими обстоятельствами. Незаконный оборот огнестрельного оружия и боеприпасов рождает дополнительный импульс для осуществления и наиболее опасных правонарушений или же преступлений, таких как терроризм, экстремизм, бандитизм.

В 2019 г. транспортной полицией была задержана группа из 20 человек, занимавшаяся изготовлением и продажей поддельных документов, дающих право на пребывание и трудовую деятельность на территории Москвы. Злоумышленниками были организованы группы, действовавшие сразу на нескольких вокзалах Москвы [URL: https://gudok.ru/newspaper/?ID=1495569&archive=2020.03.02 (дата обращения: 7 ноября 2021 г.)].

В 2019 г. была раскрыта преступная схема незаконной перевозки леса гражданами нашей страны и Китая, ущерб от которой составил 1,5 млрд руб. [URL: https://gudok.ru/newspaper/?ID=1495569&archive=2020.03.02 (дата обращения: 7 ноября 2021 г.)]

В годы правления Николая I немаловажную роль играла речная полиция. Предпосылками ее создания в 1867 г. стали торгово-промышленная деятельность и коммерция, что зачастую провоцировали недовольство и беспорядки в размещении и следовании судов, из-за чего происходили не только столкновения и повреждения самих судов, но и гибель людей. Эти и многие другие действия привели к появлению «водной» полиции. Жандармское ведомство создавало условия и предоставляло некоторую гарантию в обеспечении правопорядка и безопасности на водном транспорте. Следовательно, в тот период полиция была призвана решать проблемы и противостоять преступности, которые «практически один к одному совпадают с современными задачами транспортной полиции России» [5].

Современная транспортная полиция является отдельным подразделением МВД России, во главе которой стоит Главное управление на транспорте, которое было создано после развала СССР на базе транспортной милиции, начавшей свою историю в 1918 г. Первым структурным подразделением транспортной милиции стала речная служба, через год появилась железнодорожная, и лишь в 1971 г. после трагедии в 1970 г., когда террористы пытались угнать самолет Аэрофлота, было создано подразделение воздушной охраны.

Сегодня транспортная полиция России обеспечивает не только безопасность личности, общества и государства, но и объектов транспортного комплекса и транспортных средств от различного вида угроз и в первую очередь социального характера, что может нанести вред жизни и здоровью граждан. Природные и техногенные катастрофы [6],

кроме угрозы для жизни людей, еще могут нанести огромный материальный ущерб и создавать опасность наступления таких последствий на несколько десятилетий (Чернобыльская АЭС, Фукусима-1).

Динамичное развитие транспортной сферы, ее расширение, дифференциация и усложнение как бы «предопределяют» рост транспортной преступности. Именно поэтому вновь и вновь особое значение должно придаваться правоохранительной деятельности в системе транспортной безопасности.

В настоящее время открываются новые перспективы развития транспортного комплекса как для экономики и политики России, так и для преступности. Наша страна занимает привлекательное географическое расположение, являясь естественным транзитным мостом между Европой и Юго-Восточной Азией, где в последнее время «семимильными шагами» развивается экономика. Перед Россией открываются уникальные возможности монополиста в международных перевозках [4], соединяющих две части света. И для этого у нас есть все: прямые выходы к морям, системы воздушной и морской навигации. В связи с этим вновь на первое место выходит обеспечение транспортной безопасности на высшем уровне, прежде всего с позиции экономического развития страны.

Подтверждением, что данное направление интересно злоумышленникам, является, например, задержание в 2019 г. в Смоленске преступной группировки, действовавшей на железной дороге и специализировавшейся на хищении грузов из контейнеров, которые как раз шли из Юго-Восточной Азии в Европу [URL: https://gudok.ru/newspaper/?ID=1495569&archive=2020.03.02 (дата обращения: 7 ноября 2021 г.)].

Именно поэтому роль транспортной полиции в системе транспортной безопасности невозможно переоценить. Их правоохранительная деятельность защищает интересы не только отдельных личностей, но и общества в целом, а также все наше государство.

К сожалению, к транспортной полиции небольшой процент доверия со стороны граждан, о чем свидетельствуют данные опроса россиян, приуроченного к дню полиции в 2021 г. и проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Тем не менее именно благодаря присутствию сотрудников транспортной полиции в форме на объектах транспортной инфраструктуры не совершается большая часть возможных преступлений.

Обращаясь к статистике, можно наблюдать, насколько защищенными от преступных посягательств чувствуют себя люди на объектах транспорта. Диаграмма рис. 1 показывает, что чувствуют себя защищенными в период с 2016 по 2020 г. от 36,9% до 51,6% опрошенных (в исследовании приняли участие 36 207 человек из 85 субъектов нашей страны) [URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/publicopinion (дата обращения: 7 ноября 2021 г.)].

Рис. 1. **Динамика защищенности на транспорте, по мнению граждан России, с 2016 по 2020 г.**

Отметим положительную динамику, так как из года в год с 2017 по 2020 г. идет тенденция увеличения ощущения защищенности на транспорте:

— в 2018 г. относительно 2017 г. составила +5%;

— в 2019 г. относительно 2018 г. +3,3%;

— в 2020 г. относительно 2019 г. +6,4%.

Данные диаграммы перекликаются с индексом доверия полиции на транспорте, который составил в 2020 г. 48% [URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/publicopinion (дата обращения: 7 ноября 2021 г.)] и оказался самым высоким среди показателей доверия органам внутренних дел.

По данным МВД России, выделились регионы, в которых люди дали низкие оценки, а также высокие показатели уверенности в защищенности личности и имущества от преступных посягательств (табл. 1). Исследования проводились ВЦИОМ в период с 2016 по 2020 г. включительно [URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/publicopinion (дата обращения: 7 ноября 2021 г.)].

Таблица 1

Оценки граждан различных регионов России своей защищенности (личной и имущественной) на объектах транспорта за период с 2016 по 2020 г.

Стабильно высокие показатели оценки за пятилетний период	В 2020 г. по сравнению с 2019 г. существенно улучшили свои показатели и вошли в десять лучших по уровню безопасности	Стабильно низкие показатели оценки за пятилетний период

Республика Крым	Республика Башкортостан	Карачаево-Черкесская Республика
Брянская обл.	Чеченская Республика	Приморский край
Белгородская обл.	Вологодская обл.	Челябинская обл.
Магаданская обл.	Оренбургская обл.	
	Тамбовская обл.	

В целом, как было показано выше, доверие к транспортной полиции в нашей стране находится на недостаточно высоком уровне. Тем не менее, как указывают в своем исследовании А. Л. Целих и С. Н. Махина [6], ни один другой орган либо организация не в состоянии дать отпор всевозможным угрозам безопасности, и лишь органы внутренних дел способны реально обеспечить транспортную безопасность. В некоторых случаях достаточно только присутствия сотрудников полиции для сдерживания и ограничения правонарушителей от противоправных деяний. Благодаря нахождению людей в форме в общественных места, вокзалах и аэропортах обычные граждане чувствуют себя более защищенными. Именно поэтому главенствующая роль по обеспечению транспортной безопасности принадлежит именно транспортной полиции, а не другому подразделению или ведомству.

Транспортный комплекс имеет свою определенную специфику, и тот факт, что в составе МВД России отдельно выделены территориальные отделы транспортной полиции, указывает на то, что специфика транспортного комплекса принята во внимание, и правоохранительная деятельность осуществляется с ее учетом. Необходимо отметить, что «эффективность обеспечения безопасности на транспорте в целом и напрямую зависит от объема полномочий и ответственности территориальных органов МВД России на транспорте» [2].

На сегодняшний день имеется значительное количество нормативных правовых актов (72) различного уровня, регламентирующих задачи и функции органов внутренних дел на транспорте.

Федеральный закон от 7 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» служит основанием для возложенных обязанностей в борьбе с незаконным вмешательством в деятельность объектов транспортной инфраструктуры, который призван повысить антитеррористическую защищенность транспорта, транспортной инфраструктуры и граждан.

В Перечне поручений Президента РФ от 23 февраля 2016 г. № Пр-351 и Правительства РФ от 3 марта 2016 г. № ДК-П9-1177 на органы внутренних дел возложены задачи по разработке и реализации комплекса дополнительных мер, направленных на усиление контроля за состоянием антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Кроме того, в случаях осложнения оперативной обстановки на органы внутренних дел на транспорте возлагаются дополнительные функции, начиная от

блокирования аварийных зон и заканчивая учетом потерь пассажиров и поиском пропавших без вести [6].

Говоря о правоохранительной деятельности и безопасности на транспорте невозможно обойти тему короновируса: как пандемия повлияла на работу транспортного комплекса (табл. 2) [URL: https://mintrans.gov.ru/ministry/results/180/documents?page=2 (дата обращения: 9 ноября 2021 г.)].

Таблица 2

Динамика перевозки пассажиров и грузов транспортом общего пользования за период с 2017 по 2020 г.

Вид транспорта	2017	2018	2019	2020	% 2018 к 2017	% 2019 к 2018	% 2020 к 2019
Перевозка пассажиров, млн человек							
Железнодорожный	837,6	856,5	899,45	641,84	102,3	105,0	71,4
Воздушный	80,97	89,18	99,14	52,67	110,1	111,2	53,1
Внутренний водный	11,08	10,82	9,55	6,66	97,6	88,3	69,7
Морской	9,69	6,18	4,79	3,62	63,7	77,5	75,5
Перевозка грузов, млн т							
Железнодорожный	941,3	966,7	957,6	922,8	102,7	99,1	96,4
Воздушный	0,847	0,857	0,822	0,801	101,2	95,9	97,5
Внутренний водный	92,2	92,2	85,8	85,6	100,0	93,1	99,8
Морской	18,67	15,33	14,36	17,36	82,1	93,7	120,9

Из табл. 2 видно, что COVID-19 оказал существенное влияние на перевозки пассажиров железнодорожным и воздушным видами транспорта. Так, по железнодорожным перевозкам относительно предыдущего года и в 2018 и 2019 г. наблюдался рост числа перевозок (соответственно на 10,1% и 5,0%), а в 2020 г. видно резкое сокращение, составившее –28,6% (практически треть, это довольно много). Сокращение числа перевозок пассажиров воздушным транспортом из-за пандемии оказалось еще более печальным (–46,9%, почти в два раза). В предыдущие годы зафиксирован рост — в 2018 г. относительно 2017 г. — на 10,1%, а в 2019 г. относительно 2018 г. — на 11,2%. При внутренних перевозках, водным транспортом таких значительных колебаний статистика не показывает. Перевозки грузов морским транспортом, напротив, возросли на 20,9%.

Проект федерального закона № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон “Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации”» предусматривает продажу билета и посадку на борт воздушного судна или посадку в поезд дальнего следования при предъявлении пассажиром, достигшим возраста 18 лет, документации, предусмотренной ст. 31.1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Для проезда потребуется

QR-код о прививке, либо справка о перенесенном заболевании, либо медицинский отвод от прививки. До даты, которую своим нормативным актом установит Правительство РФ, при отсутствии такой документации будет достаточно отрицательного результата ПЦР-теста. Такое же исследование потребуется гражданину иностранного государства при оказании ему услуг железнодорожного или авиационного транспорта.

Принятие федерального закона позволит пассажирам на железнодорожном и авиатранспорте чувствовать себя более защищенными и не переживать за свое здоровье. Данные меры также позволят снизить напряжение среди пассажиров. Однако для правоохранительных органов, вероятно, добавится работы: им придется кроме их основных обязанностей также проверять наличие документов, предусмотренных проектом. Глава Минтранса России В. Савельев заявил, что «для удобства проверки документов при покупке билетов будет организовано взаимодействие системы бронирования и системы госуслуг» [URL: https://www.rbc.ru/society/12/11/2021/618e8e189a79470a147796a0 (дата обращения: 13 ноября 2021 г.)]. Савельев заверил, что технологическая сторона внедрения указанных решений уже рассматривается.

При всех сложностях в период пандемии, правоохранительные органы продолжают достойно выполнять свою работу. Так, в 2020 г. органами внутренних дел на транспорте совместно с ОАО «РЖД» проведены масштабные мероприятия по безопасности детей на транспорте: предупреждение детского травматизма и действий детей, которые могли бы угрожать безопасности движения поездов. Кроме того, удалось на 15,5% снизить количество травмированных детей [URL: https://mvdmedia.ru/news/official/mvd-rossii-publikuet-informatsiyu-o-sostoyanii-prestupnosti-za-2020-god/ (дата обращения: 14 ноября 2021 г.)].

Динамика происшествий на анализируемых видах транспорта и количество погибших и раненых за период с 2017 по 2020 г. показана в табл. 3.

Таблица 3

Динамика происшествий на транспорте и количество погибших и раненых за период с 2017 по 2020 г.

Вид транспорта	2017	2018	2019	2020	% 2018 к 2017	% 2019 к 2018	% 2020 к 2019
Число происшествий, ед.							
Железнодорожный	9	5	13	6	55,6	260,0	46,2
Воздушный	27	33	24	30	122,2	72,7	125,0
Внутренний водный	5	1	2	2	20,0	200,0	100,0
Морской	33	45	32	22	136,4	71,1	68,8
Число погибших, человек							

Железнодорожный	1	1	2	—	100,0	200,0	
Воздушный	21	116	66	26	552,4	56,9	39,4
Внутренний водный	2	1	1	2	50,0	100,0	200,0
Морской	4	1	11	2	25,0	1100,0	18,2
Число раненых, человек							
Железнодорожный	8	—	—	—			
Воздушный	17	22	100	27	129,4	454,5	27,0
Внутренний водный	—	—	—	—			
Морской	1	—	2	1			50,0

Из табл. 3 следует, что по числу происшествий «лидирует» морской транспорт, а по числу погибших и раненых — воздушный.

Положительным фактом в работе транспортной полиции является непрерывная тенденция сокращения числа преступлений в целом на транспорте (железнодорожном, внутреннем водном, морском, воздушном), начиная с 2015 по 2020 г. включительно (рис. 2) [URL: https://mvdmedia.ru/news/official/mvd-rossii-publikuet-informatsiyu-o-sostoyanii-prestupnosti-za-2020-god/ (дата обращения: 14 ноября 2021 г.)].

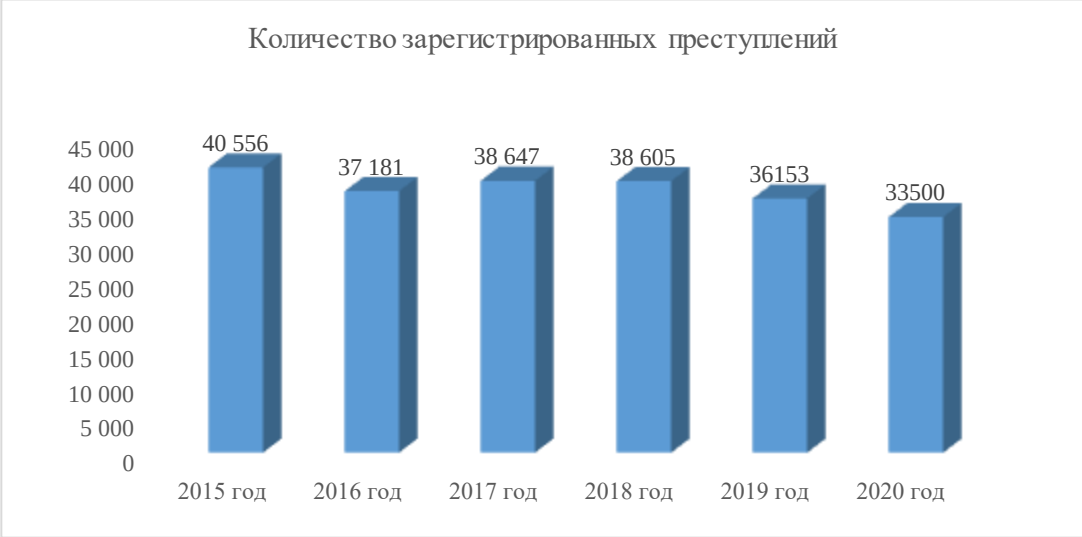

Рис. 2. **Динамика преступлений на транспорте за 2015—2020 гг.** [5]

В 2020 г. реализован комплекс мероприятий по стабилизации оперативной обстановки в сфере обеспечения сохранности перевозимых железнодорожным, водным и воздушным транспортом грузов, предотвращению хищений средств сигнализации, центральной блокировки и связи, деталей верхнего строения пути с объектов железнодорожного транспорта, а также предупреждению правонарушений, угрожающих безопасности на объектах транспорта. Проводились целенаправленные процедуры, ориентированные на уменьшение уровня криминализации и коррупции в транспортной отрасли [URL: https://mvdmedia.ru/news/official/mvd-rossii-publikuet-

informatsiyu-o-sostoyanii-prestupnosti-za-2020-god/ (дата обращения: 14 ноября 2021 г.)].

Реализовывался комплекс мер по контролю за расходованием бюджетных средств, выделяемых на развитие железнодорожного, водного и воздушного транспорта, в том числе в рамках реализации государственной программы РФ «Развитие транспортной системы» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

В середине октября Президиум Госсовета в режиме видеоконференции рассмотрел Транспортную стратегию Российской Федерации до 2030 года, с прогнозом до 2035 года. Документ сформировал долгосрочные ориентиры и будет служить основой для практической работы государства, субъектов РФ и основополагающих отраслей в Российской Федерации.

Дальнейшие параметры отечественной транспортной системы требуют акцентировать и принимать во внимание глобальные тенденции в сфере транспорта, использовать прогрессивные технологические методы с учетом современных реалий, кроме социально-экономических задач, транспортная система должны быть надежной и безопасной.

Правоохранительная деятельность в системе транспортной безопасности занимает исключительное место, так как главной задачей правоохранительных органов является безопасность и защищенность граждан от противоправных действий и различного рода преступлений.

Литература

1. Борисов, А. В. Состояние и тенденции преступности на отдельных видах транспорта / А. В. Борисов // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. — 2020. — № 1 (23). — С. 43—50.
2. Грибунов, О. П. Особенности раскрытия и расследования преступлений, совершаемых на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры / О. П. Грибунов, А. Н. Александров // Проблемы правоохранительной деятельности. — 2017. — № 4. — С. 88—92.
3. Диканова, Т. А. О состоянии преступности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте в 2015—2019 годах / Т. А. Диканова // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 2. — С. 84—99.
4. Дорофеев, И. Н. Факторы, обусловливающие специфику деятельности органов внутренних дел на транспорте в современных условиях / И. Н. Дорофеев, Н. Н. Пестов // Теория и практика правоохранительной деятельности. — 2017. — № 2. — С. 74—77.
5. Зиганшин, Н. Н. К вопросу о роли полиции в сфере обеспечения транспортной безопасности (история и современность) / Н. Н. Зиганшин, С. И. Агафонов // Вестник Московского университета МВД России. — 2018. — № 8. — С. 164—168.
6. Целих, А. Л. Вопросы компетенции в деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности / А. Л. Целих, С. Н. Махина // Проблемы правоохранительной деятельности. — 2019. — № 1. — С. 23—27.

References

1. Borisov, A. V. Sostoyaniye i tendentsii prestupnosti na otdel'nykh vidakh transporta [The state and trends of crime on certain types of transport] / A. V. Borisov // Vestnik Akademii Sledstvennogo komiteta Rossiyskoy Federatsii. — 2020. — № 1 (23). — S. 43—50.
2. Gribunov, O. P. Osobennosti raskrytiya i rassledovaniya prestupleniy, sovershayemykh na ob"yektakh transporta i transportnoy infrastruktury [Peculiarities of disclosure and investigation of crimes committed at transport and transport infrastructure facilities] / O. P. Gribunov, A. N. Aleksandrov // Problemy pravookhranitel'noy deyatel'nosti. — 2017. — № 4. — S. 88—92.
3. Dikanova, T. A. O sostoyanii prestupnosti na zheleznodorozhnom, vodnom i vozdushnom transporte v 2015—2019 godakh [On the state of crime in railway, water and air transport in 2015—2019] / T. A. Dikanova // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 2. — S. 84—99.
4. Dorofeyev, I. N. Faktory, obuslovlivayushchiye spetsifiku deyatel'nosti organov vnutrennikh del na transporte v sovremennykh usloviyakh [Factors determining the specificity of the activities of the internal affairs bodies in transport in modern conditions] / I. N. Dorofeyev, N. N. Pestov // Teoriya i praktika pravookhranitel'noy deyatel'nosti. — 2017. — № 2. — S. 74—77.
5. Ziganshin, N. N. K voprosu o roli politsii v sfere obespecheniya transportnoy bezopasnosti (istoriya i sovremennost') [To the question of the role of the police in the field of transport security (history and modernity)] / N. N. Ziganshin, S. I. Agafonov // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. — 2018. — № 8. — S. 164—168.
6. Tselikh, A. L. Voprosy kompetentsii v deyatel'nosti politsii po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Issues of competence in the activities of the police to ensure transport security] / A. L. Tselikh, S. N. Makhina // Problemy pravookhranitel'noy deyatel'nosti. — 2019. — № 1. — S. 23—27.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 343.9:656

© Афанасьев Павел Борисович
— кандидат юридических наук, старший преподаватель
кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминология»
Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
afanasevpb@mail.ru

© Шиян Валентина Ивановна
— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс и криминология»
Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
maria-g2009@yandex.ru

Состояние и тенденции киберпреступности на объектах транспортной инфраструктуры

Аннотация. Ключевым фактором развития цифровой экономики Российской Федерации признается внедрение новых IT-технологий во всех сферах деятельности. В связи с этим IT-технологии справедливо признаются атрибутом современной реальности, и сфера транспортной инфраструктуры не является исключением. К сожалению, внедрение и использование новых IT-технологий в транспортной сфере сопровождается не только положительными эффектами, но и негативными, в том числе криминальными, процессами, о чем свидетельствуют результаты многочисленных российских и зарубежных научных исследований. Наличие современных киберугроз в сфере транспортной безопасности России, требующих современного и комплексного научного осмысления, предопределили интерес авторов к определению количественных и качественных характеристик киберпреступности на объектах транспортной инфраструктуры и установлению основных тенденций ее развития. В статье авторы на основе анализа положений отдельных криминологических исследований, посвященных вопросам противодействия как в целом киберпреступности, так и совершаемой на объектах транспортной инфраструктуры, проблемам обеспечения транспортной безопасности, а также результатах изучения ведомственной статистической отчетности МВД России за 2018—2020 годы обосновывают актуальность угрозы киберпреступлений для транспортной безопасности,

приводят основные криминологические показатели, характеризующие состояние, динамику и структуру киберпреступности на объектах транспорта, число лиц, выявленных за их совершение, выделяют основные сферы транспорта, претерпевающие негативное криминальное воздействие, а также определяют тенденции развития киберпреступности на объектах транспортной инфраструктуры. Сформулирован вывод как об основных причинах роста киберпреступности на транспорте, так и необходимости незамедлительной комплексной защите всей транспортной инфраструктуры от современных киберугроз.

Ключевые слова: киберпреступность; кибербезопасность; транспортная преступность; интернет вещей.

© Pavel B. Afanasiev
— Candidate of Law, senior lecturer of the department
'Criminal law, criminal procedure and criminalistics'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

© Valentina Iv. Shiyan
— Candidate of Law, docent, associate professor
of the department 'Criminal law, criminal procedure and criminalistics'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

Cybercrime state and tendencies in transport infrastructure

Abstract. The introduction of new IT technologies in all spheres of activity has been recognized as a key factor in the development of the digital economy of the Russian Federation. In this regard, IT technologies are rightly recognized as an attribute of modern reality, and the sphere of transport infrastructure is no exception. Unfortunately, the introduction and use of new IT technologies in the transport sector is accompanied not only by positive effects, but also by negative, including criminal processes, as evidenced by the results of numerous Russian and foreign scientific studies. The presence of modern cyber threats in the field of transport security in Russia, requiring modern and comprehensive scientific understanding, predetermined the authors' interest in determining the quantitative and qualitative traits of cybercrime at transport infrastructure facilities and establishing the main tendencies in its development. According to the analysis of the provisions of individual criminological studies devoted to the issues of countering both cybercrime in general and committed at transport infrastructure facilities, the problems of enforcing transport security, as well as according to the study of the departmental statistical reporting of the Ministry of Internal Affairs of Russia for 2018-2020, the authors of the current paper have substantiated the relevance of the threat of cybercrimes for transport

security. There have been given the main criminological indicators characterizing the state, dynamics and structure of cybercrime at transport facilities, the number of persons who committed them. There have been identified the main areas of transport that experiences negative criminal impact, and there have also been determined the tendencies in the development of cybercrime at transport infrastructure facilities. There has been made a conclusion about main reasons for the growth of cybercrime in transport, and the necessity for immediate comprehensive protection of the entire transport infrastructure from modern cyber threats.

Keywords: cybercrime; cybersecurity; transport crime; internet of things.

Транспорт выступает значимой частью государственной экономики и инфраструктуры, удовлетворяющей потребности в реализации логистики, доступности географических точек и мест притяжения населения, он признается важной составляющей экономического роста государства и повышения качества жизни населения. Вместе с тем с функционированием транспорта связан целый ряд серьезных негативных последствий — техногенные аварии, дорожно-транспортные происшествия, травматизм, загрязнение атмосферного воздуха, повышенный уровень шума, а также возникновение ситуаций, детерминирующих совершение самых разных противоправных посягательств (против личности, собственности, общественной безопасности и др.).

Проблема повышения безопасности от криминальных посягательств, совершаемых на транспорте, продолжает оставаться одной из актуальных как для России, так и других государств, о чем свидетельствуют результаты отдельных научных исследований, посвященных как в целом проблеме обеспечения безопасности в условиях развития индустрии интернета вещей, так, в частности, транспортной безопасности на отдельных видах транспорта. Ее исследование показало, что помимо вечных (традиционных) преступлений на объектах транспорта, общее число которых снижается, ежегодно увеличивается доля преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации (киберпреступлений).

Согласно статистическим данным ФКУ «ГИАЦ МВД России» по итогам 2020 г. число преступлений на транспорте снизилось на 7,3%, а киберпреступлений возросло на 39,4% (табл. 1). [Здесь и далее использовалась форма ведомственной статистической отчетности № 494 «Сведения о состоянии преступности и результатах расследования преступлений» за 2018—2020 годы.]

Таблица 1

Динамика преступлений, совершенных на транспорте в Российской Федерации в 2018—2020 гг.

Преступления на транспорте	2018	2019	2020
Всего	38 605	36 153	33 527
Прирост / снижение,%	–0,1	–6,4	–7,3
Киберпреступления	3 121	3 894	5 430
Прирост / снижение,%	—	24,8	39,4
Доля киберпреступлений,%	8,1	10,8	16,2
Прирост / снижение,%	—	25,0	33,3

Такое положение обусловлено совокупностью двух основных факторов. Первый связан с тем, что транспортная отрасль России является одним из лидеров среди отраслей отечественной экономики по степени использования совокупности технологий, получивших название «интернет вещей». Новые технологии нашли применение в сферах управления транспортными потоками; системах взимания платы, диагностики, соблюдения технических правил и установленных норм; пользовательских услуг и сервисов и др.

Носимые устройства (смартфоны, планшеты, «умные» часы, фитнес-браслеты и проч.) выступают отличительным атрибутом современности и повседневной жизни. Применение таких устройств, являющихся электронными объектами, оснащенными программным софтом, возможностями геопозиционирования, распознавания речи, средствами и сенсорами, обеспечивающими связь, позволяющими обмениваться данными с другими устройствами с минимальным вмешательством человека, обуславливает второй значимый криминогенный фактор. Их широкие функциональные возможности порождают и не менее широкие возможности для совершения различных противоправных посягательств. С учетом того, что количество пользователей указанных носимых устройств не только среди пассажиров, но и работников транспортной отрасли, включая сотрудников, обеспечивающих ее безопасность, постоянно возрастает, число преступлений, которые совершаются на транспорте с использованием их функционала, не может не увеличиваться. Принимая во внимание высокую латентность таких преступлений, то даже примерно оценить их реальное число не представляется возможным.

В структуре киберпреступлений, совершаемых на транспорте (по степени тяжести), преобладают особо тяжкие посягательства. По итогам 2020 г. их доля составила 32,4% (рис. 1).

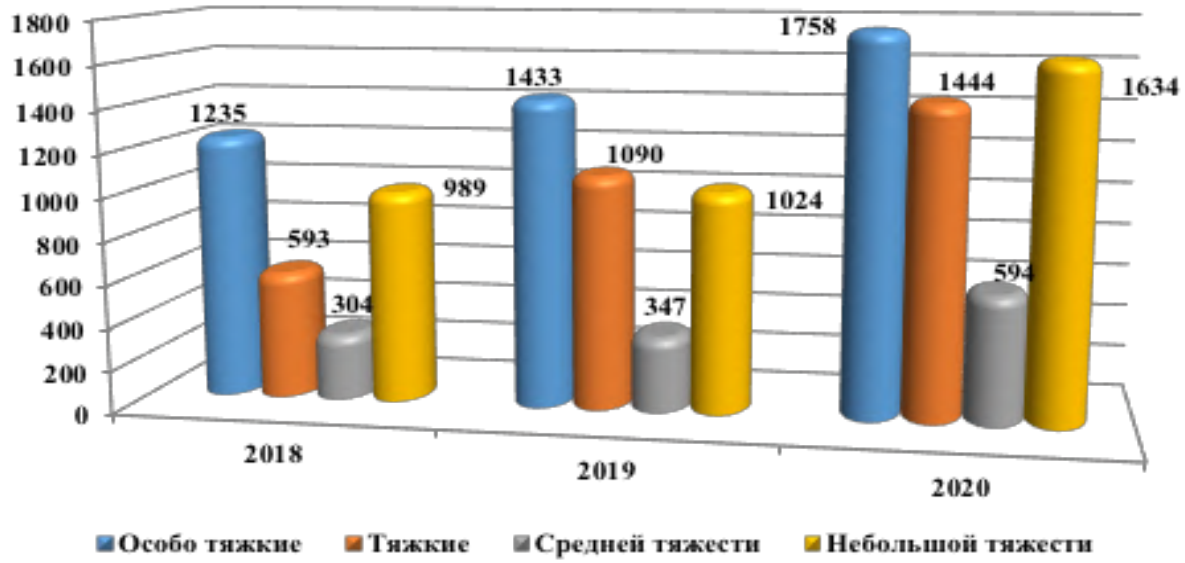

Рис. 1. **Структура (по степени тяжести) киберпреступлений, совершаемых на транспорте в Российской Федерации в 2018—2020 гг.**

При этом самыми распространенными преступлениями выступают кражи (269), различные виды мошенничеств (422) и деяния в сфере незаконного оборота наркотиков (1774).

Способами осуществления киберпреступлений на транспорте выступает совершение преступных действий с использованием или применением: сети «Интернет» (53,99%), средств мобильной связи (18,0%), компьютерной техники (12,46%), расчетных (пластиковых) карт (10,16%), программных средств (5,17%) и фиктивных электронных платежей (0,22%) (рис. 2).

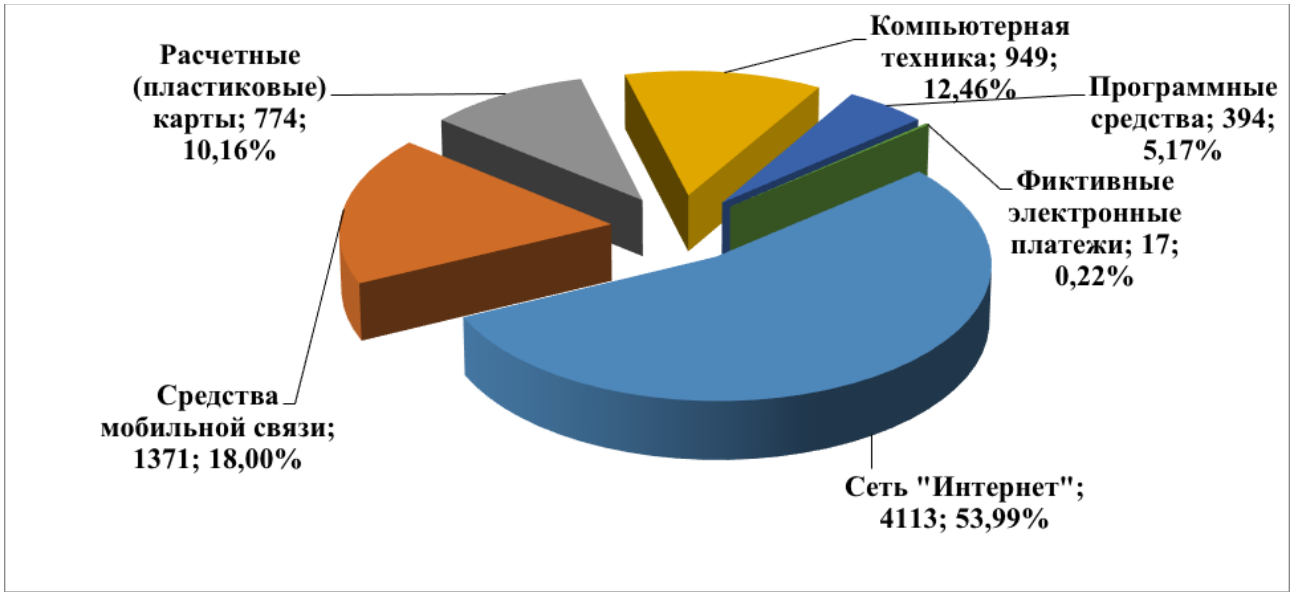

Рис. 2. **Основные способы совершения киберпреступлений на транспорте в Российской Федерации в 2020 г.**

Отмечается динамика роста числа выявленных лиц, совершивших киберпреступления на объектах транспортной инфраструктуры. Если в 2018 г. было выявлено 713 лиц, совершивших киберпреступления на объектах транспортной инфраструктуры, то в 2020 г. — 2015 лиц, что на 27,5% больше, чем в 2019 г. Несмотря на рост числа выявляемых лиц, по-прежнему их выявляемость находится на низком уровне ввиду имеющихся трудностей расследования анализируемого вида преступности.

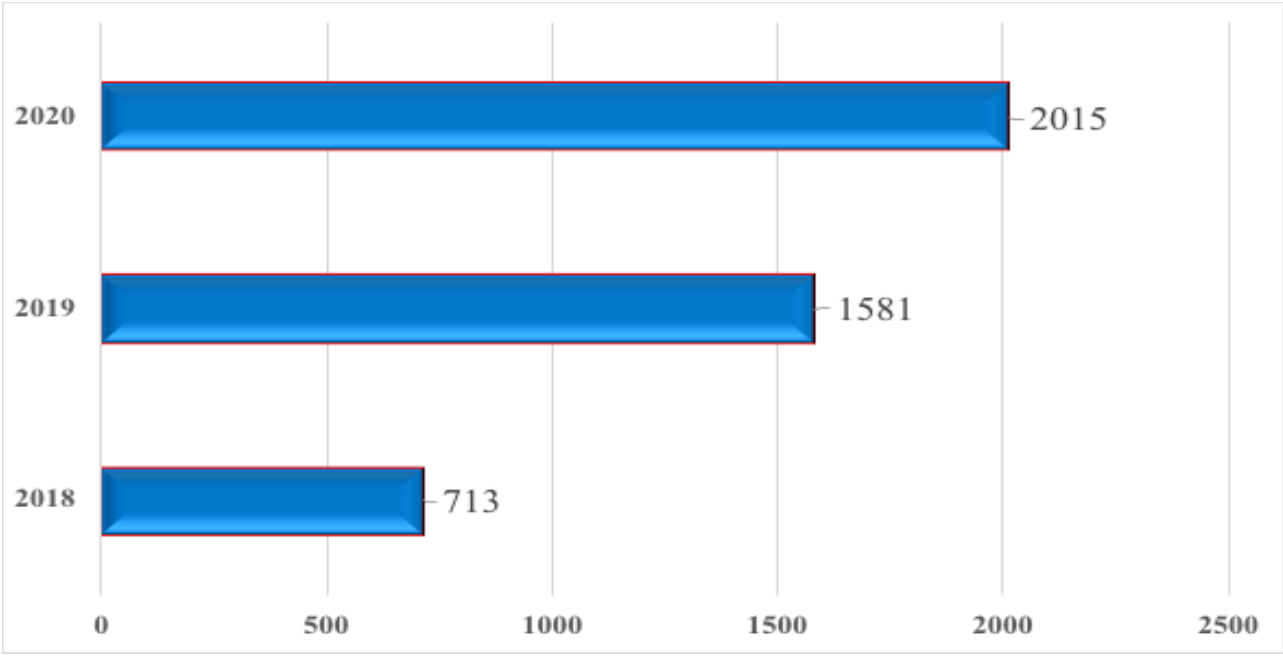

Рис. 3. **Динамика числа лиц, совершивших киберпреступления на транспорте в Российской Федерации в 2018—2020 гг.** [16]

Бесспорно, новые технологии, внедряемые на объектах транспортной инфраструктуры, способствуют повышению эффективности функционирования транспортного комплекса, дают совершенно новые возможности всем участникам и пользователям. Результаты изучения вопроса использования новых кибертехнологий в сфере транспорта нашло отражение в работах ученых, которые отмечают, что существующая тенденция стандартизации обработки, перевозки грузов, пассажиров, закрепляемых отдельными государствами требований к шуму и формируемая национальная нормативно-правовая база использования беспилотных (автономных) транспортных средств предопределяют возможность и потенциал использования, не только автономных автомобилей, электричек, вагонов, но, в первую очередь, малых и средних беспилотных летательных аппаратов [1].

Между тем подобные новые технологии могут создавать дополнительные риски для безопасности транспортных средств и расширять вектор кибератак, поскольку, во-первых, система беспилотника, не защищенная должным образом во время полета, может

быть взломана отдельными лицами в целях использования беспилотника для совершения террористических атак, иных преступлений, во-вторых, в случае отказа работы тех или иных компонентов беспилотники могут упасть на людей и имущество, что приведет к огромным травмам и материальному ущербу; в-третьих, беспилотные летательные аппараты также могут вмешиваться в контролируемое воздушное пространство, нарушая работу пилотируемых самолетов. Следовательно, к числу современных киберугроз относят беспилотные летательные аппараты как воздушные, так и наземные, признаваемые развивающейся и потенциально разрушительной технологией в области транспортных перевозок.

Представляется, что наибольшую опасность представляет несанкционированный запуск беспилотных воздушных судов в районах аэродромов (вертодромов, посадочных площадок), что создает угрозу безопасности полетов, может причинить вред жизни и здоровью людей, объектам транспортной инфраструктуры.

В большинстве случаев нарушителями являются владельцы беспилотных воздушных судов с максимальной взлетной массой до 30 кг при выполнении полетов в частных целях. В числе основных факторов подобных нарушений — незнание правил использования воздушного пространства Российской Федерации и факторов опасности, связанных с запуском беспилотников, отсутствие их регистрации, сертификатов эксплуатанта и летной годности.

Необходимо отметить, что крупные производители беспилотных воздушных судов, такие как *DJI* и *Parrot*, снабжают свои продукты устройством, которое запрещает им летать над аэродромами, однако киберпреступники нашли способы их удаления.

Беспилотники обеспечивают совершение преступлений против общественной безопасности (террористический акт, незаконный оборот оружия) и государственной власти (диверсия), поскольку с их помощью можно доставлять оружие, его основные части, боеприпасы, распылять отравляющие выщества, получать и передавать информацию. Применение таких *IT*-технологий наряду с иными факторами обусловило появление новых форм терроризма — кибертерроризма и биотерроризма. В соответствии с приказом 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» угрозы террористического характера отнесены к числу потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Беспилотники также используют в целях осуществления кибератак, при этом с их помощью переносят небольшой компьютер вроде *Raspberry Pi* или *ASUS Tinker Board* на крышу офисного здания, откуда необходимо

похитить соответствующую информацию. Компьютер имитирует *Wi-Fi*. Посредством этой сети киберпреступники могут осуществлять хищение данных с планшетов и смартфонов или взламывать *Bluetooth*-устройства (мышки и клавиатуры) и перехватывать данные, которые вводит пользователь.

Вопрос кибератак особенно актуален для железнодорожной и автомобильной инфраструктур, цифровая модернизация которых осуществляется наиболее активно. Например, в Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р, подчеркивается, что «приоритетными направлениями инновационного развития автомобилестроения в Российской Федерации являются: технологии автономизации и роботизации транспортных средств; интеллектуальные системы безопасности и управления; телематические транспортные системы; технологии информатизации и компьютеризации и др.

Особую значимость для успешного развития беспилотного (автономного) транспорта приобретет усовершенствование и создание новой дорожной и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей беспилотные (автономные, самоуправляемые) транспортные средства необходимыми сервисами и информацией. По справедливому замечанию исследователей, подобная интеллектуализация создает и усиливает риски безопасного дорожного движения за счет уязвимостей программного обеспечения и каналов связи, а также за счет появления новых кибератак на транспортные системы [2].

Таким образом, в статье представлен краткий обзор текущей криминальной ситуации, складывающейся в сфере обеспечения транспортной безопасности. Результаты анализа количества зарегистрированных преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, на объектах транспорта и числа выявленных лиц за их совершение свидетельствую о негативной динамике преступности. На рост количества анализируемых преступлений оказывают влияние внедрение онлайн-коммуникаций в сфере транспорта и расширение сферы их использования; недостаточная подготовленность персонала и небольшой опыт применения информационно-телекоммуникационных технологий работниками в сфере транспорта; рост числа сервисов и объемов онлайн-продаж, несущих ряд несомненных преимуществ по сравнению с «традиционными» формами продаж в виде удобства для потребителей в заказе и получении услуг (приобретение билетов на авиа-, железнодорожный транспорт); а также доступность информации о способах совершения преступлений с использованием информационно-телекоммуникационных технологий; повышение

ценовой доступности технических средств создания, хранения и обработки цифровой информации; недостаточная цифровая грамотность населения и распространенность программных средств анонимизации личности, обеспечивающих сокрытие информации о лице, совершающем противоправные действия с использованием сети «Интернет».

Результаты проведенного исследования позволяют констатировать, что кибератакам подвергаются транспортные средства, оснащенные доступом к сети *WLAN* для связи с другими участниками движения и объектами дорожной инфраструктуры, дополнительными камерами, лидарами, сенсорами и системами геолокации; системы отслеживания ситуации на дороге, системы управления движением; платежные приложения и системы, системы общего управления, связь и коммуникации.

Киберугрозы стали серьезным вызовом для мирового авиационного сообщества. В авиации кибератаки направлены на диспетческие центры, бортовые компьютеры систем мониторинга технического состояния самолета, цифровые системы наблюдения, банковские счета авиакомпаний и др. Приведенные обстоятельства свидетельствуют, во-первых, об актуальности незамедлительной защиты всей транспортной инфраструктуры от киберугроз; во-вторых, о том, что обеспечение кибербезопасности — это комплексная задача, которая должна решаться всеми субъектами предупреждения преступности во взаимодействии с мировым сообществом.

Литература

1. Kunze, O. Drones in Freight Transport / O. Kunze // International Encyclopedia of Transportation. — 2021. — P. 374—381.
2. Грачева, Ю. В. Высокоавтоматизированные транспортные средства: угрозы информационной системе безопасности и правовая ответственность / Ю. В. Грачева [и др.] // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 12. — С. 3—9.

References

1. Kunze, O. Drones in Freight Transport / O. Kunze // International Encyclopedia of Transportation. — 2021. — P. 374—381.
2. Gracheva, YU. V. Vysokoavtomatizirovannyye transportnyye sredstva: ugrozy informatsionnoy sisteme bezopasnosti i pravovaya otvetstvennost' [Highly automated vehicles: threats to the information security system and legal responsibility] / YU. V. Gracheva [i dr.] // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. — 2020. — № 12. — S. 3—9.

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 343.9

© Антонов Олег Алексеевич
— кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс и криминология»
Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Явка с повинной при транспортных преступлениях

Аннотация. В статье рассматриваются основные вопросы, связанные с уголовно-процессуальным регулированием такого повода для возбуждения уголовного дела, как явка с повинной. Анализируются формы личного обращения в правоохранительные органы и порядок процессуального оформления явки. Высказано мнение о целесообразности предупреждения явившегося с повинной об уголовной ответственности за заведомо ложный донос. Автор предлагает составлять протокол приема заявления во всех случаях явки с повинной, в том числе представленной в письменном виде. В статье также отмечено, что внесение в законодательство положения об обязательности присутствия адвоката при оформлении явки с повинной преждевременно. Сформулировано предложение по совершенствованию норм закона, регламентирующих институт явки с повинной: при приеме и оформлении явки с повинной во всех случаях в обязательном порядке должна осуществляться аудио- или видеозапись.

Ключевые слова: уголовный процесс; явка с повинной; уголовное судопроизводство; возбуждение уголовного дела; заявление о преступлении; чистосердечное признание вины; поводы для возбуждения уголовного дела; транспортные преступления.

© Oleg Al. Antonov
— Candidate of Law, associate professor of the department
‘Criminal law, criminal procedure and criminalistics’
of the Law Institute of the Russian University of Transport

Acknowledgement of guilt in transport offences

Abstract. The current paper has considered the main issues related to the criminal procedural regulation of such a pretext for initiating a criminal case as

an acknowledgement of guilt. The author has analyzed the forms of personal appeal to law enforcement agencies and the procedure for guilt acknowledging. There has been expressed an opinion on the advisability of warning a person who has confessed on criminal liability for knowingly false reports. The author has proposed to draw up a protocol for accepting an application in all cases of acknowledgement of guilt, including those submitted in writing. The paper has also determined that the introduction of a provision on the mandatory presence of a lawyer when registering an acknowledgement of guilt is premature. There has been formulated a proposal to improve the norms of the law governing the procedure of an acknowledgement of guilt in the following way: there must be an audio or video recording when accepting and registering an acknowledgement of guilt in all cases.

Keywords: criminal procedure; acknowledgement of guilt; criminal proceedings; initiation of criminal case; a statement of a crime; a frank avowal of guilt; reasons for initiating a criminal case; transport offences.

Явка с повинной в российском уголовном судопроизводстве известна с незапамятных времен и упоминается еще в Русской Правде (1016 г.): «Если кто, не ведая, что <некто> является чужим холопом, спрячет его, или сообщает ему вести, или содержит его у себя, то идти ему на судебную клятву, <утверждая>, что не знал <того>, что он холоп». С того времени институт явки с повинной претерпел многочисленные смысловые, редакционные и стилистические изменения как в уголовно-процессуальном законодательстве дореволюционной России, так и в советский период.

В современном звучании согласно положениям и смыслу ст. 142 УПК РФ явка с повинной представляет собой добровольное сообщение лица о совершенном им преступлении, соучастии в преступлении, о подготовке либо покушении на совершение преступления, т.е. сообщение о любом уголовно наказуемом деянии, совершенном заявителем лично. Если же заявитель сообщает о преступном проявлении, субъектом которого он не является, то такое обращение следует классифицировать как «заявление о преступлении» (п. 1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ).

По действующему уголовно-процессуальному законодательству явка с повинной рассматривается как повод для возбуждения уголовного дела и как обстоятельство, существенно смягчающее вину (вплоть до освобождения от уголовной ответственности). Важнейшим признаком явки с повинной является то, что она приносится до возбуждения уголовного дела.

Так, Березовский городской суд Кемеровской области признал явкой с повинной объяснение Арутюновой Т. А. по обстоятельствам совершения ею управления автомобилем лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за управление

транспортным средством в состоянии опьянения, написанное до возбуждения уголовного дела [приговор Березовского городского суда Кемеровской области от 23 ноября 2020 г. по делу № УИД 42RS0003-01-2020-001329-11]

Условиями процессуальной значимости явки с повинной можно назвать: обращение лица в уполномоченный орган при наличии возможности скрыться или избежать уголовного преследования; непосредственное личное сообщение о преступлении и об иных имеющих значение обстоятельствах; прекращение преступной деятельности; выдачу запрещенных к гражданскому обороту предметов.

Важнейшим требованием, предъявляемым к явке с повинной, является ее *добровольность.* Это означает, что сообщение о преступлении должно быть заявлено лицом по собственной инициативе (независимо от мотивов) в условиях отсутствия реальной угрозы его уголовного преследования за совершенное деяние. Явка с повинной имеет процессуальное значение, когда полномочным органам не известно об имевшем место событии преступления, о субъекте и его участии в противоправном деянии или о местонахождении указанного лица.

«Недобровольная» явка с повинной является юридически ничтожной и не влечет правовых последствий (явка вследствие незаконных методов принуждения, внепроцессуального убеждения, психического или физического воздействия, «под диктовку» и др.). Отступление от условия добровольности, т.е. свободного волеизъявления, ведет к признанию полученного доказательства недопустимым.

Так, Е. Г. Персиянцев признан виновным в том, что, являясь генеральным директором ООО «Речтранс-Ямал», согласился перевезти каменный уголь в Шурышкарский район по просьбе представителей ПАО «Иртышское пароходство» и осуществил предпринимательскую деятельность без лицензии в случаях, когда такая лицензия обязательна. Уголовное дело было возбуждено по результатам прокурорской проверки соблюдения ООО «Речтранс-Ямал» законодательства в сфере внутреннего водного транспорта. Е. Г. Персиянцев просил признать представленную им явку с повинной смягчающим вину обстоятельством. Суд Ямало-Ненецкого автономного округа заявленное ходатайство отклонил со следующей мотивировкой: «…в действиях Персиянцева отсутствует признак добровольности сообщения о совершенном преступлении, что исключает возможность расценивать его действия, как явку с повинной» [апелляционное постановление от 27 августа 2020 г. № 22-712/2020 по делу № 1-148/2020].

Заявление о преступлении, сделанное в момент задержания лица по подозрению в совершении этого преступления, не является добровольным. Признание задержанным своей вины в таком случае может быть расценено как искреннее раскаяние, активное

способствование раскрытию преступления и расследованию уголовного дела.

Явка с повинной, как повод для возбуждения уголовного дела, имеет юридическое значение лишь до принятия решения о возбуждении уголовного дела. Если уголовное дело возбуждено по другому поводу, предусмотренному уголовно-процессуальным законом, или о преступлении и лице, его совершившем, правоприменительным органам стало известно до обращения гражданина с заявлением о явке с повинной, то заявитель в этом случае приносит не явку с повинной, а чистосердечное признание в совершении преступления. Указанное действие в уголовном судопроизводстве также признается существенным смягчающим вину обстоятельством и сопутствует, как правило, деятельному раскаянию.

Явка с повинной может быть заявлена как в письменной, так и в устной форме. При этом в ч. 2 ст. 142 УПК РФ содержится требование об обязательном составлении протокола только при приеме устного заявления о явке с повинной. Следует согласиться с мнением процессуалистов, что при оформлении сообщения о явке с повинной, представленного в письменном виде, также необходимо составлять соответствующий протокол.

Письменное заявление о явке с повинной должно быть подписано с указанием подлинных данных заявителя. В противном случае такое обращение может рассматриваться как анонимное сообщение, подлежащее проверке, но не являющееся поводом для возбуждения уголовного дела.

Отдельной процедуры составления протокола о явке с повинной законодатель не расписывает, отсылая к требованиям закона о порядке составления протокола при приеме заявления о преступлении по аналогии.

Протокол должен содержать данные о заявителе с указанием документа, подтверждающего личность обратившегося, суть сделанного заявления и подписан заявителем и лицом, принявшим заявление. В этой процедуре спорным является положение о предупреждении об уголовной ответственности за заведомо ложный донос лица, явившегося с повинной. Представляется, такое предупреждение должно иметь место во избежание случаев самооговора или, например, заведомо ложного сообщения об акте терроризма. Заявителю также необходимо разъяснить, что полученная от него информация будет использована в качестве доказательства при расследовании уголовного дела, в том числе в случае дальнейшего возможного его отказа от сделанного признания. Правовое значение явки с повинной не утрачивается, даже если заявитель впоследствии не подтвердил или совсем отказался от явки.

Так, гражданин Присич А. И. сообщил о том, что 5 июня 2020 г. произвел два выстрела из огнестрельного оружия в две камеры контроля скорости, установленные на столбах вдоль проезжей части (при этом он

добровольно выдал гладкоствольное ружье марки «ИЖ-27» 12-го калибра). Шадринский районный суд Курганской области признал явку с повинной смягчающим вину обстоятельством, так как Присич А. И. «…добровольно сообщил о совершении им преступления сотрудникам полиции, при отсутствии в то время у правоохранительных органов какой-либо достоверной информации об этом». В приговоре суда при этом отмечено: «Подсудимый Присич А. И. давать показания в судебном заседании отказался» [приговор от 9 ноября 2020 г. № 1-378/2020 по делу № 1-378/2020].

Лицу, явившемуся с повинной, разъясняются права и обязанности, предусмотренные действующим уголовно-процессуальным законом, и обеспечивается возможность реализации этих прав. К важнейшим правам следует отнести право на защиту, а именно — право не свидетельствовать против самого себя и близких родственников, пользоваться услугами адвоката, приносить жалобы на действия (бездействие) и решения должностных лиц.

В юридической литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости закрепления в уголовно-процессуальном законе требования об обязательном участии адвоката при приеме заявления о явке с повинной. Полагаем, обеспечить присутствие адвоката во всех случаях оформления явки с повинной физически не всегда представляется возможным. К тому же подобное требование, закрепленное в законе, полностью исключило бы правомерность дистанционного заявления и оформления явки с повинной посредством средств связи и коммуникации.

При невозможности личного присутствия заявителя во время составления протокола его заявление может быть оформлено в виде «рапорта об обнаружении признаков преступления». Ненадлежащее оформление или неоформление заявления о явке с повинной не утрачивают ее значения как смягчающего вину обстоятельства. Решающим для признания законности явки с повинной является не ее форма, а время заявления явки, значимость информации для раскрытия преступления и расследования уголовного дела, а также последующее наличие в приговоре суда ссылки на явку с повинной как на допустимое оправдательное доказательство.

Так, приговором Михайловского районного суда Алтайского края гражданин Шевченко Д. С. осужден за то, что в состоянии алкогольного опьянения управлял автомобилем и допустил наезд на пешехода Т. М. В., идущего вдоль правого края проезжей части в попутном ему направлении. Суд апелляционной инстанции установил: «Шевченко Д. С. после ДТП остановил служебный автомобиль сотрудников ДПС, которым добровольно в устной форме сообщил о совершении наезда на пешехода. Притом сотрудники полиции к этому моменту не располагали информацией ни о совершенном преступлении, ни о лице, его совершившем. При таких обстоятельствах изложенные действия

Шевченко Д. С. в соответствии со ст. 142 УПК РФ образуют явку с повинной». На этом основании приговор районного суда в отношении Шевченко Д. С. изменен — в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, признана явка с повинной [апелляционное постановление от 9 октября 2020 г. № 22-4238/2020].

Дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять и проверить полученную информацию. При этом они вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы, назначать судебную экспертизу, производить осмотры, давать поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий. Полученные в ходе проверки сведения могут быть использованы в качестве доказательств при расследовании и последующем рассмотрении уголовного дела в судебных инстанциях.

Участники проверки заявления о явке с повинной, в том числе сам заявитель, могут быть предупреждены о неразглашении данных досудебного производства. При необходимости безопасность заявителя обеспечивается путем сокрытия его подлинных установочных данных. Об этом выносится постановление, в котором излагаются причины принятого решения, указывается избранный псевдоним и приводится образец его подписи. Постановление, утвержденное соответствующим руководителем или прокурором, помещается в опечатанный конверт и хранится в условиях, исключающих возможность ознакомления с ним иных участников процессуальной проверки информации, содержащейся в заявлении о явке с повинной (ч. 9 ст. 166 УПК РФ).

По заявлению о явке с повинной дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа в пределах своей компетенции обязаны принять решение в срок не позднее 3 суток, а в исключительных случаях — не позднее 10 или 30 суток. По результатам рассмотрения заявления о явке с повинной принимается решение о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела или о передаче сообщения по подследственности. О принятом решении уведомляется явившееся с повинной лицо.

Законодатель указал, что явка с повинной, активное способствование раскрытию и расследованию преступления, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в результате преступления, являются важными смягчающими вину обстоятельствами (п. «и» ч. 1 ст. 61 УК РФ). При соблюдении указанных условий и отсутствии отягчающих обстоятельств срок или размер наказания не могут превышать 2/3 максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ, а при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве — не могут превышать половины максимального срока (ч. 1, 2 ст. 62 УК РФ). При совокупности совершенных преступлений явка с повинной учитывается при назначении

вида и срока наказания за конкретное преступление, в связи с которым она принесена. Явка с повинной учитывается не только при назначении наказания, но и при избрании меры пресечения.

При соблюдении условий, прямо указанных в действующем уголовно-процессуальном законе, явившееся с повинной лицо может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно впервые совершило преступление небольшой или средней тяжести, способствовало раскрытию и расследованию этого преступления, возместило ущерб или загладило вред, деятельно раскаялось, добровольно сдало незаконно хранящееся оружие, сообщило о факте взяточничества и др. Как справедливо отметил А. В. Борисов, «подлежат доказыванию… обстоятельства, смягчающие… наказание, обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания» [1].

По действующему уголовно-процессуальному закону явка с повинной служит поводом для возбуждения уголовного дела. Вместе с тем напомним, что для принятия окончательного процессуального решения о возбуждении уголовного дела необходимо еще и основание — наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления (ч. 2 ст. 140 УПК РФ).

В уголовном судопроизводстве явка с повинной имеет важное значение. Лицо, добровольно явившееся и заявившее о противоправном деянии, как правило, об имевшем место событии знает все — от возникновения умысла до оконченного преступления. Таким образом, заявитель является главным источником процессуально значимой информации.

Для усиления достоверности получаемых сведений, проверки законности процедуры принятия явки с повинной представляется целесообразным дополнить уголовно-процессуальный закон требованием об обязательной аудио- и видеофиксации процесса заявления и приема каждой явки с повинной. Это положение приобретает особую актуальность в условиях оформления явки с повинной без участия адвоката.

Литература

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

References

1. Borisov, A. V. O nekotorykh problemakh proizvodstva doznaniya po ochevidnym prestupleniyam na ob"yektakh transporta [On some problems of the production of inquiries on obvious crimes at transport facilities] / A. V. Borisov // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2017. — № 9(21).

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.822:351.814:656.2

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

Действующая система кадрового обеспечения ведомственной охраны железнодорожного транспорта и вопросы ее оптимизации

Аннотация. Статья посвящена проблемным вопросам кадрового обеспечения деятельности федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации». Представлен анализ действующей системы подготовки кадров для осуществления охранной деятельности на железнодорожном транспорте, выявлены проблемные вопросы в данной сфере, выработаны некоторые предложения по совершенствованию системы правового регулирования вопросов кадрового обеспечения деятельности ведомственной охраны железнодорожного транспорта. В частности, обоснована необходимость разработки и принятия федерального государственного образовательного стандарта по специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности» со специализацией «Транспортно-правовая».

Ключевые слова: ведомственная охрана; защита; транспортная безопасность; железнодорожный транспорт; профессиональное образование; повышение квалификации; профессиональный стандарт.

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

The current system of staffing support of departmental railway transport security and issues of its optimization

Abstract. The current paper has considered the problematic issues of staffing support of the activities of the federal state enterprise “Departmental railway transport security of the Russian Federation”. There has been presented the analysis of the current system of staff training for security activities on railway transport, identified problematic issues in this area, developed some proposals to improve the system of legal regulation of staffing support for departmental railway transport security. In particular, there has been substantiated a necessity of developing and adopting a federal state educational standard in the specialty “Legal support of national security” with a specialization “Transport and legal”.

Keywords: departmental security; protection; transport security/safety; railway transport; professional education; advanced training; professional standard.

Деятельность по охране и защите объектов железнодорожного транспорта от противоправных посягательств, включая акты незаконного вмешательства, требует ее всестороннего кадрового обеспечения, которая представляет собой систему взаимосвязанных элементов. Применительно к федеральному государственному предприятию «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (ФГП «ВО ЖДТ России») эта система имеет следующий вид (рис. 1).

Рис. 1. **Система кадрового обеспечения деятельности ФГП «ВО ЖДТ России»**

Во-первых, это *система ограничений при приеме на работу* в ФГП «ВО ЖДТ России» на должности, исполнение обязанностей по которым

непосредственно связано с осуществлением охранной деятельности и обеспечением транспортной безопасности.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» гражданин не может быть принят на работу в ведомственную охрану в случаях:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) наличия у него неснятой или непогашенной судимости;

3) отсутствия регистрации по месту жительства;

4) наличия подтвержденного заключением медицинской организации заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;

5) лишения его права занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления либо заниматься охранной деятельностью приговором суда, вступившим в законную силу.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, не принимаются лица:

а) имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления;

б) страдающие психическими заболеваниями, алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, до прекращения в отношении этих лиц диспансерного наблюдения в связи с выздоровлением или стойкой ремиссией;

в) досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с государственной службы, в том числе из правоохранительных органов, органов прокуратуры или судебных органов, по основаниям, которые в соответствии с законодательством РФ связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь государственного служащего, утратой доверия к нему, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее чем три года;

г) в отношении которых по результатам проверки, проведенной в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», имеется заключение органов внутренних дел о невозможности допуска к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности

д) внесенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

е) сообщившие заведомо ложные сведения о себе при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности;

ж) не прошедшие в установленном порядке подготовку и аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности;

з) подвергнутые административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Во-вторых, это *система периодических проверок работников* на предмет их способности выполнять трудовые обязанности по охране и защите объектов железнодорожного транспорта и грузов. К числу таких проверок относятся:

— ежегодный профилактический медицинский осмотр, включающий в себя химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов (ст. 6 Федерального закона «О ведомственной охране») [приказ Минздрава России от 30 апреля 2019 г. № 266н «Об утверждении Порядка прохождения работниками ведомственной охраны ежегодного медицинского осмотра, предусмотренного статьей 6 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ “О ведомственной охране”, включающего в себя химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов, и формы заключения, выдаваемого по его результатам»];

— периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств (ст. 6 Федерального закона «О ведомственной охране») [приказ Росгвардии от 25 ноября 2019 г. № 387 «Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств»];

— аттестация сил обеспечения транспортной безопасности, которая представляет собой установление соответствия знаний, умений, навыков сил обеспечения транспортной безопасности, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физической подготовки отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности в целях принятия субъектом транспортной инфраструктуры решения о допуске (невозможности допуска) сил обеспечения транспортной безопасности к выполнению работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности, либо об отстранении от выполнения такой работы (п. 1.3 ст. 1 Федерального закона «О ведомственной охране»)

[постановление Правительства РФ от 26 февраля 2015 г. № 172 «О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности»].

В-третьих, *система профессиональной подготовки и обучения* работников ФГП «ВО ЖДТ России». Как показано на рис. 1, она включает в себя: а) получение основного общего и профессионального образования различных уровней в образовательных организациях; б) получение дополнительного профессионального образования путем освоения программ профессиональной переподготовки и программ повышения квалификации; в) профессиональное обучение.

Законодательную основу подготовки кадров для ведомственной охраны составляет Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В соответствии с п. 2 ст. 10 данного Закона образование в Российской Федерации подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации гражданами права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование). Названные элементы образования применяются в отношении работников ведомственной охраны Росжелдора с учетом специфики и направленности их профессиональной деятельности, которая сводится к трем основным видам: 1) охранная деятельность; 2) деятельность по обеспечению транспортной безопасности; 3) деятельность по обеспечению пожарной безопасности. Проведенный нами анализ действующих образовательных стандартов высшего и среднего профессионального образования позволил выделить из них наиболее близкие к профилю деятельности предприятия. Наличие основного образования по какой-либо из таких образовательных программ позволяет субъекту успешно выполнять должностные обязанности (см. табл.).

Таблица

Перечень основных образовательных программ профессионального образования, получение образования по которым соответствует основным видам деятельности ФГП «ВО ЖДТ России»

№ п/п	Виды деятельности	Наименование ФГОС
1	Охранная деятельность	— федеральный государственный образовательный стандарт среднего профессионального образования по специальности 40.02.02 «Правоохранительная деятельность» (утвержден приказом Минобрнауки России от 12 мая 2014 г. № 509); — федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования — специалитет по специальности 40.05.02 «Правоохранительная деятельность» (утвержден приказом Минобрнауки России от 28 августа 2020 г. № 1131)

2	Обеспечение транспортной безопасности	Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования — специалитет по специальности 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности» (утвержден приказом Минобрнауки России от 31 августа 2020 г. № 1138)
3	Обеспечение пожарной безопасности	Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования — специалитет по специальности 20.05.01 «Пожарная безопасность» (утвержден приказом Минобрнауки России от 25 мая 2020 г. № 679)

Из приведенных в таблице стандартов в наибольшей степени, напрямую и непосредственно соответствует сфере деятельности ФГП «ВО ЖДТ России» федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) по специальности 20.05.01 «Пожарная безопасность» (в части, касающейся деятельности ведомственной пожарной охраны Росжелдора, являющейся структурным подразделением предприятия).

Вторым по степени соответствия содержания профессиональной деятельности сотрудников ФГП «ВО ЖДТ России» и направленности подготовки по образовательным программам является ФГОС по специальности «Правоохранительная деятельность» (среднее профессиональное образование и высшее образование). По результатам освоения указанных образовательных программ у выпускников формируются профессиональные компетенции, в полной мере востребованные при осуществлении охранной деятельности на объектах железнодорожного транспорта.

Что касается деятельности, связанной с обеспечением транспортной безопасности, то здесь следует назвать ФГОС по специальности 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности», утвержденный приказом Минобрнауки России от 31 августа 2020 г. № 1138. Принимая во внимание, что транспортная безопасность является неотъемлемым элементом общей системы национальной безопасности Российской Федерации, к данной сфере можно отнести такие компетенции, на формирование которых направлена реализация образовательных программ по данной специальности:

— способность оперировать основными общеправовыми понятиями и категориями, анализировать и толковать нормы права, давать юридическую оценку фактам и обстоятельствам;

— способность разрабатывать процессуальные и служебные документы в сфере своей профессиональной деятельности;

— способность применять нормы материального и процессуального права в точном соответствии с правовыми принципами и действующими нормативными правовыми актами с учетом специфики отдельных отраслей права, принимать обоснованные юридические решения в соответствии с действующим законодательством;

— способность выполнять должностные обязанности по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества и государства при соблюдении норм права и нетерпимости к противоправному поведению;

— способность применять методы психической регуляции для оптимизации профессиональной деятельности и психического состояния, в том числе в сложных и экстремальных условиях, применять психологические методы, приемы и средства профессионального общения, предупреждать и конструктивно разрешать конфликтные ситуации в процессе профессиональной деятельности, обеспечивать решение профессиональных задач психологическими методами, средствами и приемами.

Следует отметить, что вооружение специалистов компетенциями, связанными с владением основными методами, способами и средствами планирования и реализации мер по обеспечению транспортной безопасности, выполнению мероприятий по пресечению актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность, предусмотрено многими образовательными программами по транспортным специальностям (см., например, ФГОС по специальностям 23.05.06 «Строительство железных дорог, мостов и транспортных тоннелей (уровень специалитета)» (утвержден приказом Минобрнауки России от 12 сентября 2016 г. № 1160), 43.02.06 «Сервис на транспорте (по видам транспорта)» (утвержден приказом Минобрнауки России от 7 мая 2014 г. № 470), 23.05.05 «Системы обеспечения движения поездов (уровень специалитета)» (утвержден приказом Минобрнауки России от 17 октября 2016 г. № 1296), 23.05.03 «Подвижной состав железных дорог (уровень специалитета)» (утвержден приказом Минобрнауки России от 17 октября 2016 г. № 1295), 23.05.04 Эксплуатация железных дорог (уровень специалитета) (утвержден приказом Минобрнауки России от 17 октября 2016 г. № 1289) и др.). Вместе с тем, как уже неоднократно отмечалось специалистами в научных публикациях [1], ввиду особой важности и значимости проблем кадрового обеспечения транспортной безопасности остается актуальным вопрос о необходимости разработки и внедрения в образовательную деятельность образовательных программ уровня специалитета и (или) бакалавриата по подготовке квалифицированных специалистов в области транспортной безопасности.

Вариантом решения данной проблемы могло бы стать внесение в ФГОС «Правовое обеспечение национальной безопасности» изменения, предусматривающего дополнение перечня специализаций программ специалитета по данной специальности специализацией «Транспортно-правовая». Область профессиональной деятельности выпускников по данной специализации должна включать правовое обеспечение безопасности человека при пользовании объектами транспортного комплекса, предупреждение и минимизацию последствий актов

незаконного вмешательства в функционирование транспортного комплекса, сохранение жизни и здоровья человека за счет использования современных технических средств, методов контроля и прогнозирования в транспортной сфере, выявление и расследование преступлений и административных правонарушений в сфере транспортной безопасности, профилактику правонарушений, организацию и осуществление информационно-разъяснительной работы, правового обучения и воспитания граждан.

Дополнительное профессиональное образование в виде профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников ФГП «ВО ЖДТ России» осуществляется на плановой основе в порядке, установленном законодательством об образовании. Для этих целей предприятие заключает договоры с соответствующими образовательными организациями.

Учитывая специфику деятельности предприятия, связанной с обеспечением безопасности на объектах железнодорожного транспорта, особое внимание уделяется *профессиональному обучению* всех категорий работников, как руководителей и специалистов, так и из числа рабочих специальностей. Согласно п. 15 Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 27 июня 2009 г. № 540, профессиональная подготовка работников ведомственной охраны проводится в порядке, определяемом Росжелдором по согласованию с Росгвардией и МЧС России. Кроме того, п. 4 постановления Правительства РФ от 30 декабря 1999 г. № 1436 федеральным органам исполнительной власти, имеющим право на создание ведомственной охраны, предписано разработать и реализовывать программы подготовки работников ведомственной охраны к действиям в условиях, связанных с применением служебного огнестрельного и боевого оружия, специальных средств и физической силы. В этих целях в ФГП «ВО ЖДТ России» создана и функционирует система подготовки кадров в виде их профессионального обучения.

Согласно ст. 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» профессиональное обучение направлено на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции, в том числе для работы с конкретным оборудованием, технологиями, аппаратно-программными и иными профессиональными средствами, получение указанными лицами квалификации по профессии рабочего, должности служащего и присвоение им (при наличии) квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабочего или должности служащего без изменения уровня образования.

Закон предусматривает следующие виды профессионального обучения:

а) профессиональное обучение по *программам профессиональной подготовки* по профессиям рабочих и должностям служащих —

профессиональное обучение лиц, ранее не имевших профессии рабочего или должности служащего;

б) профессиональное обучение по *программам переподготовки* рабочих и служащих — профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего, профессии рабочих или должность служащего, должности служащих, в целях получения новой профессии рабочего или новой должности служащего с учетом потребностей производства, вида профессиональной деятельности;

в) профессиональное обучение по *программам повышения квалификации* рабочих и служащих — профессиональное обучение лиц, уже имеющих профессию рабочего, профессии рабочих или должность служащего, должности служащих, в целях последовательного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков по имеющейся профессии рабочего или имеющейся должности служащего без повышения образовательного уровня.

Как показывает анализ действующих ведомственных и локальных актов по данному вопросу, в ФГП «ВО ЖДТ России» реализуются все указанные виды профессионального обучения с практически 100%-ным охватом всех категорий работников. Важно при этом заметить, что большинство имеющихся в предприятии должностей включены в Перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, утвержденный приказом Минобрнауки России от 2 июля 2013 г. № 513. В частности, в указанном перечне упомянуты такие профессии, как «охранник», «стрелок», «сторож (вахтер)», «контролер КПП», «пожарный», «проводник (вожатый) служебных собак» и др. (рабочие профессии), «дежурный бюро пропусков», «дежурный оперативный (отряда пожарной охраны, пункта управления»), «дежурный пульта управления» и др. (профессии служащих). Исполнение обязанностей по данным профессиям составляют профессиональную деятельность большинства сотрудников ФГП «ВО ЖДТ России».

Для организации этой работы Росжелдором и предприятием изданы соответствующие нормативные и распорядительные документы, основными из которых являются:

— Порядок проведения профессиональной подготовки отдельных категорий работников федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» (утвержден приказом Росжелдора от 11 ноября 2011 г. № 564);

— Программа подготовки работников федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации» к действиям в условиях, связанных с применением служебного огнестрельного и боевого оружия, специальных средств и физической силы (утверждена приказом Росжелдора от 9 октября 2012 г. № 403);

— Примерные учебные планы профессиональной подготовки работников ФГП ВО ЖДТ России (утверждены приказом ФГП ВО ЖДТ России от 11 марта 2012 г. № К-10/110);

— Порядок подготовки работников ведомственной пожарной охраны железнодорожного транспорта Российской Федерации (утвержден приказом ФГП ВО ЖДТ России от 9 апреля 2018 г. № К-10/129);

— Порядок подготовки работников ведомственной пожарной охраны железнодорожного транспорта Российской Федерации (утвержден приказом ФГП ВО ЖДТ России от 9 апреля 2018 г. № К-10/129).

Исходя из анализа указанных документов, действующую систему подготовки и обучения сотрудников ФГП ВО ЖДТ России можно представить в виде структурно-логической схемы (рис. 2).

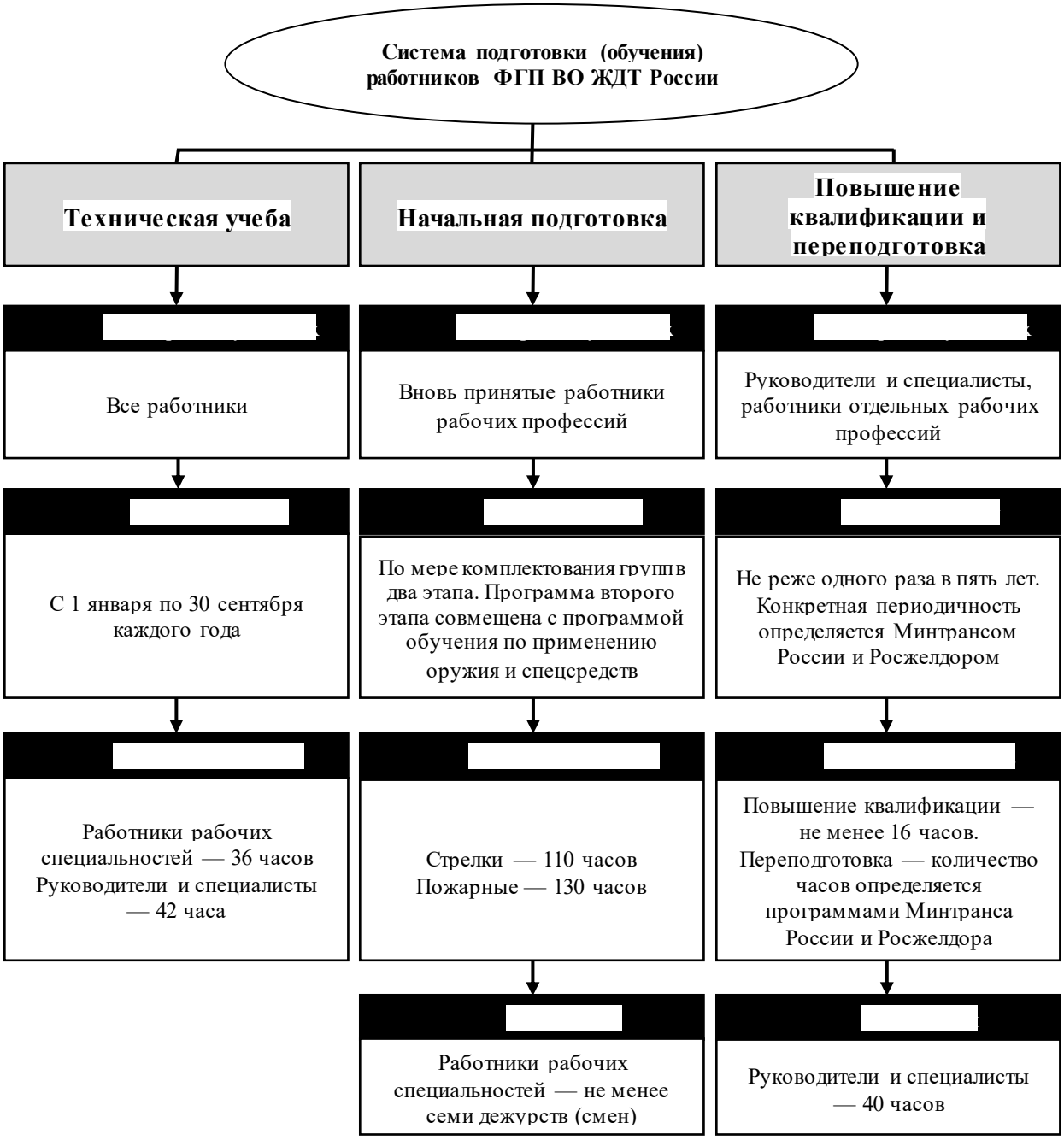

Рис. 2. **Система профессионального обучения работников ФГП «ВО ЖДТ России»**

Принимая во внимание, что согласно Федеральному закону «О транспортной безопасности» ведомственная охрана Росжелдора выполняет функции подразделений транспортной безопасности, отдельного рассмотрения требует вопрос о профессиональном обучении работников ФГП ВО ЖДТ России, участвующих в обеспечении транспортной безопасности.

Согласно Комплексной программе обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р, создание системы профессиональной подготовки и обучения специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности, в том числе в части предотвращения и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспорте, является одним из приоритетных направлений обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации.

Основными задачами создания указанной системы являются:

а) разработка методики и программ профессиональной подготовки и обучения специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности;

б) создание сети учебных центров профессиональной подготовки и обучения специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности;

в) обучение и подготовка специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности;

г) обучение должностных лиц и специалистов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспорте.

О важности организации обучения персонала в области транспортной безопасности свидетельствует тот факт, что в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» имеется специальная ст. 85.1 «Особенности реализации образовательных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности». Согласно указанной статье в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности реализуются следующие образовательные программы:

1) основные программы профессионального обучения;

2) дополнительные профессиональные программы.

Типовые основные программы профессионального обучения и типовые дополнительные профессиональные программы в области подготовки сил

обеспечения транспортной безопасности подлежат утверждению Минтрансом России.

Реализация указанных образовательных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности включает в себя теоретическую, тренажерную и практическую подготовку, обеспечивающую приобретение обучающимися знаний, умений и навыков, требования к которым устанавливаются законодательством РФ о транспортной безопасности, а также преемственность задач, средств, методов, организационных форм подготовки работников различных уровней ответственности в соответствии с программами, утвержденными Минтрансом России.

По данному вопросу в настоящее время действует приказ Минтранса России от 31 июля 2014 г. № 212, которым утвержден Порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности. С 1 марта 2022 г. данный приказ утрачивает силу и начнет действовать новый Порядок подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, утвержденный приказом Минтранса России от 12 июля 2021 г. № 232. В соответствии с п. 5 данного Порядка подготовка по основным программам профессионального обучения и разработка типовых основных программ профессионального обучения осуществляются при условии включения работников подразделения транспортной безопасности из числа отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности в перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, утверждаемый Минобрнауки России.

Анализ действующего на сегодняшний день перечня профессий и должностей, утвержденного приказом Минобрнауки России от 2 июля 2013 г. № 513, показывает, что в нем указаны некоторые профессии и должности, имеющие отношение к обеспечению транспортной безопасности (например, «охранник», «оперативный дежурный пункта управления», «контролер КПП», «проводник служебных собак» и др.). Однако данный перечень нуждается, на наш взгляд, в дополнении профессиями и должностями работников, выполняющих функциональные обязанности в составе подразделений транспортной безопасности.

Как указано выше, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» наделяет Минтранс России полномочиями по утверждению типовых основных программ профессионального обучения и типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил обеспечения транспортной безопасности. Как показывает проведенный анализ, в настоящее время типовые основные программы профессионального обучения не разработаны. Данное обстоятельство актуализирует вопрос необходимости разработки и внедрения в образовательный процесс образовательных организаций среднего и высшего профессионального образования транспортного профиля образовательных программ со специализацией «транспортная

безопасность», как среднего профессионального, так и вашего образования (уровня бакалавриата или специалитета). В частности, можно было бы в ФГОС «Правовое обеспечение национальной безопасности» внести изменения, предусматривающие дополнение перечня специализаций программ специалитета по данной специальности специализацией «Транспортно-правовая».

Что касается дополнительного образования в сфере транспортной безопасности, то здесь ситуация вполне благополучна. По данному вопросу издан приказ Минтранса России от 29 декабря 2020 г. № 578, которым утверждены восемь типовых дополнительных профессиональных программ повышения квалификации основных категорий работников, осуществляющих деятельность по обеспечению транспортной безопасности:

1) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации работников, назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры;

2) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации работников, назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве, и персонала специализированных организаций;

3) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации работников субъекта транспортной инфраструктуры, подразделения транспортной безопасности, руководящих выполнением работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и (или) транспортного средства;

4) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации работников, включенных в состав группы быстрого реагирования;

5) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации работников, осуществляющих досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности;

6) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации работников, осуществляющих наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности;

7) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации работников, управляющих техническими средствами обеспечения транспортной безопасности;

8) Типовая дополнительная профессиональная программа — программа повышения квалификации иных работников субъекта транспортной инфраструктуры, подразделения транспортной безопасности,

выполняющих работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и (или) транспортного средства.

Учитывая требование п. 7 ст. 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» о том, что профессии рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, должны быть включены в соответствующий перечень, утверждаемый Минобрнауки России, представляется целесообразным все должности работников, указанных в приведенных выше типовых дополнительных профессиональных программах, включить в Перечень, утвержденный приказом Минобрнауки России от 2 июля 2013 г. № 513.

С вопросом о профессиональном обучении специалистов в области транспортной безопасности самым непосредственным образом связана проблема разработки и утверждения соответствующим актом Минтруда России профессионального стандарта «Специалист транспортной безопасности на железнодорожном транспорте». В настоящее время такого рода профессиональный стандарт имеется только в отношении воздушного транспорта (приказ Минтруда России от 13 апреля 2021 г. № 235н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист транспортной безопасности на воздушном транспорте гражданской авиации”»).

Согласно ст. 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации под профессиональным стандартом понимается характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции. Разработка и утверждение профессиональных стандартов осуществляется в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23, а также Методическими рекомендациями по разработке профессионального стандарта, утвержденными приказом Минтруда России от 29 апреля 2013 г. № 170н. Профессиональное обучение и повышение квалификации работников направлены на то, чтобы работник в максимальной степени соответствовал требованиям профессионального стандарта по той профессии или должности, по которой он проходит профессиональную подготовку (обучение).

Профессиональные стандарты необходимы также и по другим профессиям и должностям, по которым осуществляют трудовую деятельность сотрудники ФГП ВО ЖДТ России.

Реализация сформулированных в настоящей публикации предложений по совершенствованию правового регулирования системы кадрового обеспечения деятельности ведомственной охраны железнодорожного транспорта будет способствовать повышению качества и надежности охраны объектов транспортной инфраструктуры от противоправных

посягательств, в том числе от актов незаконного вмешательства в транспортную деятельность.

Литература

1. Корякин, В. М. Концептуальные подходы к созданию системы подготовки специалистов в области обеспечения транспортной безопасности / В. М. Корякин // Транспортное право. — 2012. — № 3. — С. 7—14.

References

1. Koryakin, V. M. Kontseptual'nyye podkhody k sozdaniyu sistemy podgotovki spetsialistov v oblasti obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Conceptual approaches to the creation of a system for training specialists in the field of transport security] / V. M. Koryakin // Transportnoye pravo. — 2012. — № 3. — S. 7—14.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.951:351.82

© Семенов Сергей Александрович
— начальник федерального бюджетного учреждения
«Служба морской безопасности»

К вопросу о защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства

Аннотация. По мнению ряда исследователей, понятие «акт незаконного вмешательства» является не вполне удачным и требует языковой конкретизации, преодоления лексической неполноты. В этих целях предлагается ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» изложить в следующей редакции: «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта — противоправное действие в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий». Важным вопросом, оказывающим непосредственное влияние на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, является отсутствие исчерпывающего перечня актов (действий), которые определяются Федеральным законом «О транспортной безопасности» как акты незаконного вмешательства. Анализ показывает, что государство через юридический институт транспортной безопасности регулирует общественные отношения только в части, касающейся актов незаконного вмешательства, имеющих в основном признаки объективной стороны террористического акта. Административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с защитой объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, потенциальная угроза совершения которых прямо не определена в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О транспортной безопасности», ограничивается предписанием субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам, содержащимся в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности», о возложении на них обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. В целях добросовестного

исполнения предписания закона субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики имеют право своими локальными актами определить перечень актов незаконного вмешательства, угрожающих безопасности конкретного объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства, и самостоятельно принять необходимые меры для организации защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от них.

Ключевые слова: акт незаконного вмешательства; транспортная безопасность; объект транспортной инфраструктуры; субъект транспортной инфраструктуры; транспортное средство; подразделение транспортной безопасности.

© Sergey Al. Semenov
— head of the Federal Budgetary Institution “Marine Security Service”

On the issue of protecting transport infrastructure and vehicles from security incidents

Abstract. According to a number of researchers, the concept of “security incident” is not entirely successful and requires linguistic concretization, overcoming lexical incompleteness. For these purposes, part 1 of Art. 1 of the Federal Law “On Transport Security” should be stated as follows: “a security incident in transport is an unlawful interference in the activities of transport infrastructure facilities and vehicles, including a terrorist act that threatens the safe operation of the transport complex, resulting in damages to life and human health, material damage or creating a threat of such consequences”. An important issue that has a direct impact on the protection of transport infrastructure and vehicles is the lack of an exhaustive list of acts (actions) that are defined by the Federal Law “On Transport Security” as security incidents. The conducted analysis has shown that the state, through the legal institute of transport security, regulates public relations only in the part concerning security incidents, which, in the main, have signs of a terrorist act. Administrative and legal regulation of public relations related to the protection of transport infrastructure and vehicles from security incidents, the potential threat of which is not directly defined in accordance with paragraph 2 of part 2 of Art. 2 of the Federal Law “On Transport Security”, is limited by the prescription to the subjects of transport infrastructure and carriers contained in Part 1 of Art. 4 of the Federal Law “On Transport Security”, on imposing on them the enforcement of transport security of transport infrastructure facilities and vehicles. In order to conscientiously observe the prescription of the law, subjects of transport infrastructure and carriers have the right, by their local acts, to determine the list of security incidents that threaten the safety of a

particular transport infrastructure object or vehicle, and independently take the necessary measures to organize the protection of transport infrastructure objects and vehicles from them.

Keywords: security incidents; transport security/safety; transport infrastructure object; transport infrastructure entity; vehicle; transport security division.

Понятие «акт незаконного вмешательства» занимает ключевое положение, вокруг которого Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и подзаконными ему нормативными правовыми актами создается система мер правового характера, направленных на обеспечение транспортной безопасности.

Понятие «акт незаконного вмешательства» Закон определяет как «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий».

Определение понятия «акт незаконного вмешательства» нужно отнести к несомненным достоинствам указанного Закона. Однако, по мнению ряда исследователей, понятие получилось не вполне удачным. К недостаткам понятия можно отнести его лексическую неполноту, наличие термина «акт незаконного вмешательства» в нескольких законодательных актах, антонимичную лексическую ошибку и ошибку пунктуации при использовании антонимов.

Например, В. Ю. Туранин считает, что в Федеральном законе «О транспортной безопасности» неологизм «акт незаконного вмешательства» сформулирован лексически неполно. Его неудачное образование находится в прямой взаимосвязи с лексической неполнотой формулировки, которая заключается в пропуске необходимого слова (нескольких слов) в предложении или фразе. Поэтому закон позволяет трактовать соответствующее понятие значительно шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере транспортной безопасности страны. По мнению ученого, в данном случае возможно лишь оперирование таким термином, как «акт незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса», т.е. здесь нужна языковая конкретизации [1]. В целом мы поддерживаем такой подход.

Кроме того, понятие «акт незаконного вмешательства» также использует Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». В результате без отсылки к конкретному закону невозможно понять, о правоотношениях в какой области идет речь в случае использования

термина. В. Ю. Туранин определяет данную ситуацию, как проблему использования законодательных дефиниций в современном федеральном законодательстве, связанную с наличием разных определений одного и того же термина в нескольких законодательных актах (отсутствие единства федеральных законодательных дефиниций) [1, стр. 260—267]. По непонятной причине законодатели, основываясь на отечественном опыте обеспечения авиационной безопасности, в Федеральном законе «О транспортной безопасности» при создании неологизма «акт незаконного вмешательства» отошли от подхода, который присутствовал в Воздушном кодексе Российской Федерации (см. «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации»).

Однако с предлагаемой В. Ю. Тураниным конкретизацией понятия «акт незаконного вмешательства» согласиться нельзя. Употребление в термине словосочетания «транспортный комплекс» представляется неудачным решением. Использование указанного словосочетания не решает задачу конкретизации, так как также позволяет трактовать понятие шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений в области транспортной безопасности.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» раскрывает «транспортный комплекс» как объекты и субъекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства. При этом транспортную безопасность Закон определяет как состояние защищенности только объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, а подразделения транспортной безопасности защищают от актов незаконного вмешательства только объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства. Федеральный закон «О транспортной безопасности», изданные в его исполнение требования, иные подзаконные ему нормативные правовые акты регулируют только общественные отношения, связанные с защитой объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Таким образом, система мер по обеспечению транспортной безопасности, предусмотренная Федеральным законом «О транспортной безопасности», не включает в себя меры, направленные на защиту от актов незаконного вмешательства субъектов транспортной инфраструктуры. Хотя толкование понятия «акт незаконного вмешательства» включает в себя противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности субъектов транспортной инфраструктуры. Обоснованность такого вывода подкрепляется использованием в понятии «транспортный комплекс» соединительного сочинительного союза «и» и запятой между однородными членами в соответствии с правилами орфографии и пунктуации русского языка.

Ситуация непонятная и никак не разъясняемая законодателями. Необходимо разобраться самостоятельно.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» в качестве субъектов транспортной инфраструктуры признает юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств или использующих их на ином законном основании. То есть для признания субъектом транспортной инфраструктуры юридическое лицо, индивидуальный предприниматель и физическое лицо должны обладать только вещными правами в отношении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Исходя из буквального толкования основных понятий Федерального закона «О транспортной безопасности», можно утверждать, что, например, нападение на собственника морского судна, автобуса, автовокзала или офис компании, владеющей или управляющей объектами транспортной инфраструктуры и транспортными средствами, должно классифицироваться как акт незаконного вмешательства. Также можно предположить, что даже материальный ущерб или ущерб здоровью бенефициарного владельца должен классифицироваться как акт незаконного вмешательства.

Указанные события обладают всеми признаками акта незаконного вмешательства. Они представляют собой противоправное действие, угрожают безопасной деятельности перечисленных лиц, влекут за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создают угрозу наступления таких последствий. Однако они не оказывают негативного влияния (как оно определено понятием акта незаконного вмешательства) на безопасное функционирование собственно объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Учитывая, что Федеральный закон «О транспортной безопасности» в содержание базового понятия «транспортная безопасность» не включает состояние защищенности от актов незаконного вмешательства субъектов транспортной инфраструктуры, а весь комплекс мер, предусмотренных Законом и подзаконными ему актами, направлен на защиту только объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, противоправные действия в отношении субъектов транспортной инфраструктуры не должны входить в понятие «акт незаконного вмешательства».

На наш взгляд, использование юридического неологизма «транспортный комплекс» для раскрытия другого юридического неологизма «акт незаконного вмешательства» представляет собой еще один пример неудачного образования понятия, которое не решает задачу его конкретизации и позволяет трактовать его значительно шире, чем это необходимо для регулирования общественных отношений в области транспортной безопасности.

Возможно, причиной использования законодателями понятия «транспортный комплекс» для раскрытия понятия «акт незаконного вмешательства» было стремление подчеркнуть единство субъектов и объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств при повседневном функционировании транспорта, их постоянную связь и взаимосвязь, необходимость обеспечения безопасности их совокупности. В пользу этого предположения могут говорить цели обеспечения транспортной безопасности, к которым Федеральный закон «О транспортной безопасности» относит устойчивое и безопасное функционирование всего транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства (ч. 1 ст. 2 Закона), а не только объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Однако опыт практической реализации требований и мер, предусмотренных Федеральным законом «О транспортной безопасности», подзаконными ему нормативными правовыми актами, показывает неактуальность и ошибочность дефиниции понятия «акт незаконного вмешательства», использующей понятие «транспортный комплекс». Отсутствие правовых последствий для субъектов транспортной инфраструктуры, связанных с наличием в понятии «акт незаконного вмешательства» термина «транспортный комплекс», также говорит в пользу данного утверждения.

В связи с этим целесообразно скорректировать понятие «акт незаконного вмешательства», заменив в определении словосочетание «транспортного комплекса» на словосочетание «объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

Соглашаясь с В. Ю. Тураниным о необходимости языковой конкретизации, преодоления лексической неполноты, предлагается термин «акт незаконного вмешательства» изложить в следующей редакции «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта».

Исследователи отмечают и такой недостаток конструкции понятия «акт незаконного вмешательства», как определение акта через бездействие. Превалирует точка зрения, что объективная сторона акта незаконного вмешательства может выражаться только в форме действия. Бездействием она быть не может.

Так, С. А. Дмитриев считает, что «с точки зрения содержания выражение “акт вмешательства” может обозначать только активные действия, но не бездействие, и не просто действия, а умышленные действия» [2]. По мнению М. П. Кузнецова, формулировка «акт незаконного вмешательства», закрепленная в Федеральном законе «О транспортной безопасности», предполагает только активные умышленные действия третьего лица [3]. Соглашаясь с ними, В. М. Корякин в качестве признака понятия «акт незаконного вмешательства», по которому его можно отграничить от иных смежных с ним институтов, выделяет то, что «это деяние, совершаемое только в форме активного волевого действия субъекта (этим

акт незаконного вмешательства отличается от чрезвычайных происшествий на транспорте природного и техногенного характера, которые, как правило, прямым следствием противоправного поведения человека не являются)» [4, стр. 17—19]. Необходимо признать правоту вышеперечисленных авторов. В данном случае причинами некорректности понятия явились лексическая и пунктуационная ошибки.

Слово «акт» в термине «акт незаконного вмешательства» и слово «бездействие» в понятии являются антонимами. Слово «акт» согласно Словарю русского языка толкуется исключительно как «единичное действие, а также поступок, проявление действий» [5]. Оно не может быть истолковано через бездействие. Слово «вмешаться» означает «повлиять на ход какого-нибудь дела, принять участие в нем» [5, стр. 61]. Таким образом, акт незаконного вмешательства — это действие или поступок человека, в ходе которого оказывается незаконное влияние на ход чужого дела.

В понятии слова «действие» и «бездействие» также образуют антинимичную пару, объединенную парным знаком пунктуации — скобками. В соответствии с «Правилами русской орфографии и пунктуации» в скобки заключаются слова и предложения, вставляемые в предложение с целью пояснения или дополнения высказываемой мысли, а также для каких-либо добавочных замечаний (§ 188) [URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=113901&dst=101408#s7CLonSKUbOreOzk]. То есть слово «бездействие» должно пояснять или дополнять слово «действие». Можно предположить, что законодатель хотел сказать, что в общественных отношениях, регулируемых Федеральным законом «О транспортной безопасности», бездействие может быть противоправным и иметь такие же последствия, как и противоправное действие, а такую пару использовал для сокращения текста. Возможно. Но эта антинимичная пара выглядит как юридический оксюморон.

Как высказался В. Ю. Туранин в отношении схожей юридической конструкции, причины возникновения проблемы, связанной с нарушением лексической сочетаемости в языке законов, весьма различны. Иногда это может быть неоправданное желание сократить законодательный текст (выражение «руководить своими действиями (бездействием)». Безусловно, данные языковые решения значительно снижают качество законодательного текста, отрицательно сказываются на эффективности применения правовых норм [1, стр. 158].

Вообще право не регулирует бездействие, оно предписывает или запрещает те или иные действия. При этом, естественно, оно рассматривает бездействие как поступок, но весьма специфический: как отсутствие поведения, предусмотренного законом. Состояние правового бездействия проявляется только тогда, когда человек наделяется четко сформулированными правами и обязанностями, т.е. бездействие уже

будет рассматриваться — использовал ли субъект свои права или нет, выполнена ли обязанность или нет [6, стр. 46—48].

М. П. Кузнецов, рассматривая место бездействия в механизме преступления, предусмотренного ст. 263.1 УК РФ, считает, что связь между необеспечением требований транспортной безопасности и актом незаконного вмешательства в деятельность транспортной инфраструктуры может иметь две формы:

1) лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности, игнорирует требования нормативных правовых актов, тем самым создавая условия или облегчая совершение третьим лицом акта незаконного вмешательства, в том числе носящего характер террористического (например, не обеспечивает соблюдение требований по обустройству периметровой территории аэропорта или по организации предполетного досмотра);

2) лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности, игнорируя требования нормативных правовых актов, создает условия для наступления более тяжких последствий акта незаконного вмешательства (в частности, не обеспечивает своевременное информирование правоохранительных органов и специальных служб о совершении акта незаконного вмешательства).

Следовательно, бездействие лица, не обеспечивающего соблюдение требований транспортной безопасности, играет роль условия наступления преступных последствий. Виновный в этом случае не способствует в необходимой мере противодействию противоправному поведению третьих лиц. Именно это приводит к наступлению общественно опасных последствий [7].

То есть негативные последствия от бездействия в соблюдении требований транспортной безопасности могут быть только от действий лиц, входящих в состав сил обеспечения транспортной безопасности (ч. 7.2 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»). На наш взгляд, вывод М. П. Кузнецова объективен и в настоящее время отражает реальное состояние дел и юридическую практику. Его можно применить и к роли бездействия лица, не обеспечивающего соблюдение требований транспортной безопасности, в механизме административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.15.1 «Нарушение требований в области транспортной безопасности» КоАП РФ.

Следствием вышеприведенных умозаключений является вывод, что только бездействие лиц, составляющих силы обеспечения транспортной безопасности, может привести к наступлению преступных последствий при обеспечении транспортной безопасности. При этом лица, составляющие силы обеспечения транспортной безопасности, не являются субъектами совершения актов незаконного вмешательства. Их бездействие может только способствовать совершению такого акта третьими лицами.

Действительно. С 2007 г. не зафиксировано ни одной ситуации, в которой акт был совершен третьими лицами путем бездействия. Это невозможно.

Проиллюстрируем утверждение на примере еще одной группы лиц, не упомянутой М. П. Кузнецовым, — физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, обязанности которых в области обеспечения транспортной безопасности закреплены законом [7]. Пункт 3 Требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах (утверждены постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 1208), содержит запреты физическим лицам, следующим либо находящимся на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве. Рассмотрев указанные запреты, можно прийти к выводу, что нарушить путем бездействия их невозможно, только действием.

Необходимо отметить, что наличие в понятии «акт незаконного вмешательства» слова «бездействие» создает невыполнимую обязанность для подразделения транспортной безопасности. Напомню, данные подразделения осуществляют защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (ч. 7.1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»). Какое бездействие третьего лица с точки зрения обеспечения транспортной безопасности является преступным? Какие у него признаки, проявляющиеся вовне? Каким образом работники подразделений транспортной безопасности должно выявлять преступное бездействие третьего лица в области обеспечения транспортной безопасности и реагировать на него? Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (утвержден приказом Минтранса, ФСБ и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134, далее — Перечень потенциальных угроз) не содержит ни одной угрозы совершения акта незаконного вмешательства, которую можно было бы реализовать путем бездействия.

С учетом вышеизложенного предлагается из понятия «акт незаконного вмешательства» исключить слово «(бездействие)». Это позволит конкретизировать понятие, устранить лексическую избыточность, затрагивающую отсутствующие общественные отношения в области обеспечения транспортной безопасности и создающую неисполнимые правовые последствия.

Данное предложение не создаст негативного влияния на правоприменительную практику по предусмотренным КоАП РФ и УК РФ правонарушениям и преступлениям в области транспортной безопасности, в которых объективная сторона включает бездействие, так

как их субъектами являются лица, составляющие силы обеспечения транспортной безопасности. Корректура не снизит эффективность предусмотренных Федеральным законом «О транспортной безопасности» мер и требований в области транспортной безопасности.

Предлагается ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» изложить в следующей редакции: «акт незаконного вмешательства в деятельность транспорта — противоправное воздействие на деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий».

Следующим важным вопросом, оказывающим непосредственное влияние на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, является отсутствие исчерпывающего перечня актов (действий), которые определяются Федеральным законом «О транспортной безопасности» как акты незаконного вмешательства.

В настоящее время в транспортной отрасли доминирует точка зрения, что исчерпывающий перечень актов незаконного вмешательства содержится в Перечне потенциальных угроз. Упрощенно ее можно описать формулой «акт незаконного вмешательства» = «потенциальная угроза совершения актов незаконного вмешательства» => ответственность, предусмотренная ст. 205 УК РФ, а также ст. 11.15.1 КоАП РФ и 263.1. УК РФ (для субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков и отдельных физических лиц). Конечно, данная формула, возможно, гипертрофировано выделяет отдельные элементы, не учитывает всю сложность обеспечения транспортной безопасности, но она предназначена исключительно для иллюстрации.

Справедливости ради надо заметить, что формированию такого мнения и практики способствовало само государство, как регулятор общественных отношений в области обеспечения транспортной безопасности. То, что меры и требования, предусмотренные Федеральным законом «О транспортной безопасности», направлены только на предотвращение угроз актов незаконного вмешательства из указанного выше перечня, проходит «красной нитью» юридического института транспортной безопасности. Хотя легитимность самого Перечня потенциальных угроз является дискуссионным вопросом, так как Федеральный закон «О транспортной безопасности» не обозначает порядок определения угроз совершения актов незаконного вмешательства.

По мнению автора, данный подход является следствием общепринятого де-факто в административно-правовом регулировании обеспечения транспортной безопасности ограничительного толкования Федеральным законом «О транспортной безопасности». Из всей массы возможных актов

незаконного вмешательства он выделяет только те, защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от которых является приоритетом для государства. Практически все из них имеют признаки объективной стороны террористического акта. Именно на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от таких актов направлены все усилия федеральных органов исполнительной власти, наделенных компетенцией в области обеспечения транспортной безопасности.

При этом в настоящее время защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от иных актов незаконного вмешательства (ниже на этом остановимся) выпадает из поля зрения государства, а меры, предпринимаемые отдельными субъектами транспортной инфраструктуры на этом направлении, даже являются предметом судебных разбирательств. Все это препятствует субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам в организации эффективной защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, «связывает руки» подразделениям транспортной безопасности при осуществлении защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и в конечном итоге негативно сказывается на защите от таких актов конкретных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Для проверки объективности выше приведенных умозаключений проведем сравнение понятий «акт незаконного вмешательства» и «угроза», включенных в Перечень потенциальных угроз.

Как ранее указывалось, понятие «акт незаконного вмешательства» определено Федеральным законом «О транспортной безопасности». При этом Закон не содержит норм, определяющих критерии отнесения конкретных действий (бездействия) к актам незаконного вмешательства и порядок формирования перечня актов незаконного вмешательства, норм, указывающих на орган, уполномоченный на формирование и утверждение такого перечня, а также на нормативный правовой акт, которым такой перечень должен или может быть утвержден.

В свою очередь Перечень потенциальных угроз утвержден во исполнение п. 2 ч. 2 ст. 2 Закона, которым к основным задачам обеспечения транспортной безопасности отнесено определение угроз совершения актов незаконного вмешательства.

Обращаем внимание на то, что Федеральный закон «О транспортной безопасности» оперирует как понятием «акт незаконного вмешательства», так и использует понятие «угроза совершения акта незаконного вмешательства». Данные понятия не синонимы и имеют разное содержание. В связи с этим Перечень потенциальных угроз никак не может содержать исчерпывающий перечень актов незаконного вмешательства.

Предлагаю на примерах разобраться с отличиями актов незаконного вмешательства от действий, которые включены в Перечень потенциальных угроз.

Пример 1. 24 марта 2015 г. авиалайнер *Airbus* A320-211 авиакомпании *Germanwings* выполнял пассажирский рейс 4U9525 по маршруту Барселона—Дюссельдорф. Во время полета второй пилот Андреас Лубиц заблокировался в кабине и направил самолет в горный склон в Прованских Альпах. Самолет потерпел крушение, все члены экипажа и пассажиры погибли.

При буквальном толковании понятий Перечня потенциальных угроз действия А. Лубица не подпадают под угрозу захвата транспортного средства. Обязательными признаками угрозы захвата являются установление над транспортным средством контроля силой или угрозой применения силы, или путем любой другой формы запугивания. А. Лубиц в кабине пилотов находился абсолютно законно, действий к захвату самолета, описанных в угрозе захвата, не предпринимал. При этом его действия содержат все признаки акта незаконного вмешательства. Действия А. Лубица по недопуску в кабину командира воздушного судна и изменению его курса были противоправными, угрожали безопасной деятельности транспортного средства, повлекли за собой причинение вреда жизни людей и материальный ущерб.

Пример 2. Хулиганство на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (на примере состава преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ).

Перечень потенциальных угроз признаки объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 213 УК РФ, за исключением предусмотренных ч. 3, не рассматривает в качестве угрозы совершения акта незаконного вмешательства. Причем даже хулиганство, совершенное с применением оружия, не содержит признаков, являющихся основанием для отнесения действий к Перечню потенциальных угроз.

Однако с точки зрения ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» хулиганство на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах может быть квалифицировано как акт незаконного вмешательства. Оно противоправно (грубое нарушение общественного порядка), влечет за собой причинение вреда жизни и здоровью людей либо создает угрозу наступления таких последствий (применение насилия к гражданам либо угроза его применения) и, как итог, угрожает безопасной деятельности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Схожую оценку можно дать признакам объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 214 «Вандализм» УК РФ.

Пример 3. Кража (на примере состава преступления, предусмотренного ст. 158 УК РФ).

Перечень потенциальных угроз раскрывает «угрозу хищения» как «возможность совершения хищения элементов объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, которое может привести их в негодное для эксплуатации состояние, угрожающее жизни или здоровью персонала, пассажиров и других лиц». Сложившаяся практика под такими элементами понимает эксплуатирующиеся в данный момент на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах элементы.

Одновременно с вышеупомянутым подходом на практике имеет место и оценка действий как угрозы совершения актов незаконного вмешательства, учитывающая цели (умысел) хищения. Если хищение осуществлено для целей реализации иных угроз, предусмотренных Перечнем потенциальных угроз, то оно должно квалифицироваться как «угроза хищения». Данный подход рационален, однако он не основан на действующих правовых нормах, которые не определяют необходимость наличия умысла для включения возможных действий в Перечень потенциальных угроз. При этом рассматриваемый подход, во-первых, субъективен, а во-вторых, не создает четких критериев отнесения действия к угрозам совершения акта незаконного вмешательства, определенным Перечнем потенциальных угроз. Он скорее является попыткой практиков заполнить имеющиеся пробелы и разрешить противоречия «здесь и сейчас», чем основой для реального нормотворчества.

Если хищения не рассматривать через призму умысла на реализацию потенциальных угроз совершения акта незаконного вмешательства, то можно обнаружить много краж, которые не будут квалифицироваться Перечнем потенциальных угроз, но будут содержать признаки акта незаконного вмешательства, предусмотренные Федеральным законом «О транспортной безопасности».

Например, кража комплектующих влечет материальный ущерб, в будущем может угрожать безопасной деятельности объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства и создать угрозу причинения вреда жизни и здоровью людей. Кража технических документов может приостановить эксплуатацию технических сложных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств как раз в связи с возможными угрозами безопасной деятельности транспортного комплекса, причинения вреда жизни и здоровью людей и материального ущерба. Кража груза, на наш взгляд, также подпадает под определение акта незаконного вмешательства. Это деяние противоправно, влечет материальный ущерб и с точки зрения, как минимум, грузоотправителя деятельность транспортного комплекса в данном случае не является безопасной.

Приведенные выше примеры говорят в пользу того, что под понятие «акт незаконного вмешательства» подпадает очень широкий круг действий и формирование исчерпывающего перечня актов незаконного

вмешательства является крайне трудно выполнимой, если даже невыполнимой, задачей.

Исследователи ранее, видимо, также приходили к подобному выводу и предпринимали попытки аргументировано очертить круг актов незаконного вмешательства. В частности С. А. Дмитриев и В. М. Корякин считали возможным для решения этой задачи оттолкнуться от составов преступлений и административных происшествий, содержащих признаки акта незаконного вмешательства.

В частности, С. А. Дмитриев отмечает, что УК РФ предусматривает очень широкий спектр преступлений, обладающих признаками вмешательства в безопасную деятельность транспортного комплекса: ст. 205 «Террористический акт», преступления, предусмотренные гл. 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», ст. 211 «Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава», ст. 214 «Вандализм», ст. 227 «Пиратство», ст. 267 «Приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения» и др. К другим примерам незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры, преследуемых уголовным законодательством, можно отнести кражи (ст. 158 УК РФ), например, деталей верхнего строения пути, средств сигнализации и связи, других узлов и агрегатов железнодорожного транспорта, похищение которых, безусловно, влияет на безопасное функционирование объектов транспорта [2, стр. 23—26]

Глава 11 КоАП РФ, предусматривающая административные правонарушения на транспорте, содержит 29 статей, которые в той или иной степени отражают признаки незаконного вмешательства в безопасное функционирование транспортных объектов. Так, например, ч. 1 ст. 11.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, сбрасывание на железнодорожные пути или оставление на них предметов, которые могут вызывать нарушение движения поездов. Статьи 11.3 и 11.6 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за действия, угрожающие безопасности движения на воздушном и водном транспорте, и др. [2, стр. 23—26]

Безусловно, такой подход имеет теоретическую значимость. Однако он также является ограничительным и позволяет сгруппировать на основе признаков акта незаконного вмешательства лишь последствия отдельных «успешных» актов незаконного вмешательства. Для повседневной деятельности субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков и подразделений транспортной безопасности, к сожалению, он не несет особой практической пользы.

Думаем, бросается в глаза тот факт, что понятие «акт незаконного вмешательства» содержит понятие «террористический акт», по сути,

являющееся составом преступления, а Перечень потенциальных угроз угрозы совершения террористического акта не содержит.

Анализируя Перечень потенциальных угроз, Н. С. Рязанов обращает внимание на то, что «содержание категории “акт незаконного вмешательства” наполняется в основном лишь деяниями террористического характера, а иные способы опасного воздействия (посягательства экономического, информационного характера, зацепинг и пр.) незаслуженно отходят на второй план, и в законе о них ничего не говорится. Все это приводит к тому, что осуществляемая в области транспортной безопасности политика является однобокой и всей специфики и разнообразия актов незаконного вмешательства не учитывает» [8].

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что для государства основным приоритетом является защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от террористических актов. Меры и требования Федерального закона «О транспортной безопасности» направлены на защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, имеющих в основном признаки объективной стороны террористического акта. Все иные акты незаконного вмешательства из поля зрения государства как регулятора общественных отношений в настоящее время выпадают.

Однако, на наш взгляд, сложившаяся ситуация содержит в себе положительный потенциал для субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков. И вот почему.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» определяет понятие «акт незаконного вмешательства». Часть 1 ст. 4 Закона обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагает на субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков. Государство через юридический институт транспортной безопасности регулирует общественные отношения только в части, касающейся актов незаконного вмешательства, имеющих в основном признаки объективной стороны террористического акта.

Следовательно, обеспечить защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от всех иных актов незаконного вмешательства — это обязанность субъекта транспортной инфраструктуры и перевозчиков (ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности»), предписанная государством. При этом Закон не устанавливает требования в части защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от иных актов незаконного вмешательства и не определяет конкретные меры по обеспечению транспортной безопасности в этой части. Значит, государство дозволяет субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам самостоятельно планировать и реализовывать меры по

защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от иных актов незаконного вмешательства.

Подкрепляет такой вывод и Правительство РФ, которое 25 октября 2021 г. внесло изменения в приложение № 1 к постановлению Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587. Пунктом 22 приложения № 1 объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, защита которых от актов незаконного вмешательства осуществляется подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности», включены в перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Напомню, что подразделение транспортной безопасности согласно Федеральному закону «О транспортной безопасности» имеет всего одну задачу — защита объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Если все противоправные деяния в отношении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не имеющие признаков объективной стороны террористического акта, не квалифицировать как акт незаконного вмешательства, то подразделения транспортной безопасности просто не смогут защитить объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, так как такие противоправные деяния не будут относиться к их компетенции, а принимаемые ими меры по их предотвращению и пресечению будут незаконными.

Резюмируем вышеизложенное.

Административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с защитой объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, потенциальная угроза совершения которых прямо не определена в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О транспортной безопасности», ограничивается предписанием субъектам транспортной инфраструктуры и перевозчикам, содержащимся в ч. 1 ст. 4 Закона, о возложении на них обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах.

В целях добросовестного исполнения предписания закона субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики имеют право своими локальными актами определить перечень актов незаконного вмешательства, угрожающих безопасности конкретного объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства, и самостоятельно принять необходимые меры для организации защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от них. В рамках принимаемых мер субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики вправе поставить задачу привлекаемому или сформированному подразделению транспортной безопасности по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от указанных актов незаконного вмешательства.

Несмотря на новизну предлагаемый подход, на наш взгляд, вносит ясность и определенность в административно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. В случае поддержки со стороны законодательной и исполнительной власти он не потребует обязательных изменений в действующие нормативные правовые акты, включая Федеральный закон «О транспортной безопасности». Вместе с тем административно-правовое предписание, содержащееся в ч. 1 ст. 4 Закона, целесообразно дополнить соответствующим административно-правовым дозволением.

Литература

1. Туранин, В. Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве (теоретико-правовое исследование) : дис. … д-ра юрид. наук / В. Ю. Туранин. — Белгород, 2017.
2. Дмитриев, С. А. К вопросу о понятии «акт незаконного вмешательства» в законодательстве о транспортной безопасности / С. А. Дмитриев // Транспортное право. — 2009. — № 1. — С. 23—26.
3. Кузнецов, М. П. Уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности / М. П. Кузнецов // Законность. — 2013. — № 4. — С. 33—38.
4. Корякин, В. М. Акт незаконного вмешательства в транспортную деятельность: вопросы юридической квалификации / В. М. Корякин // Право и государство: теория и практика. — 2019. — № 11 (179). — С. 17—19.
5. Словарь русского языка : Около 53000 слов / С. И. Ожегов ; под общей редакцией Л. И. Скворцова. — 24-е изд., испр. — Москва : Оникс ; Мир и Образование, 2010.
6. Янова, Л. В. Правовая оценка и анализ бездействия / Л. В. Янова // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. — 2006. — № 5. — С. 46—48.
7. Кузнецов, М. П. Уголовная ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности / М. П. Кузнецов // Российский юридический журнал. — 2012. — № 6. — С. 20—26.
8. Рязанов, Н. С. Акты незаконного вмешательства как основная угроза транспортной безопасности Российской Федерации / Н. С. Рязанов // Вестник Омской юридической академии. — 2017. — № 1. — С. 53—58.

References

1. Turanin, V. YU. Yuridicheskaya terminologiya v sovremennom rossiyskom zakonodatel'stve (teoretiko-pravovoye issledovaniye) : dis. … d-ra yurid. nauk [Legal terminology in modern Russian legislation (theoretical and legal research)] / V. YU. Turanin. — Belgorod, 2017.
2. Dmitriyev, S. A. K voprosu o ponyatii «akt nezakonnogo vmeshatel'stva» v zakonodatel'stve o transportnoy bezopasnosti [To the question of the concept of "act of unlawful interference" in the legislation on transport safety] / S. A. Dmitriyev // Transportnoye pravo. — 2009. — № 1. — S. 23—26.
3. Kuznetsov, M. P. Ugolovnaya otvetstvennost' za neispolneniye trebovaniy po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Criminal liability for failure to comply

with the requirements for ensuring transport security] / M. P. Kuznetsov // Zakonnost'. — 2013. — № 4. — S. 33—38.
4. Koryakin, V. M. Akt nezakonnogo vmeshatel'stva v transportnuyu deyatel'nost': voprosy yuridicheskoy kvalifikatsii [The act of unlawful interference in transport activities: issues of legal qualification] / V. M. Koryakin // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2019. — № 11 (179). — S. 17—19.
5. Slovar' russkogo yazyka : Okolo 53000 slov [Dictionary of the Russian language] / S. I. Ozhegov ; pod obshchey redaktsiyey L. I. Skvortsova. — 24-ye izd., ispr. — Moskva : Oniks ; Mir i Obrazovaniye, 2010.
6. Yanova, L. V. Pravovaya otsenka i analiz bezdeystviya [Legal assessment and analysis of inaction] / L. V. Yanova // Vestnik KGU im. N. A. Nekrasova. — 2006. — № 5. — S. 46—48.
7. Kuznetsov, M. P. Ugolovnaya otvetstvennost' za neispolneniye trebovaniy po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Criminal liability for failure to comply with the requirements for ensuring transport security] / M. P. Kuznetsov // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2012. — № 6. — S. 20—26.
8. Ryazanov, N. S. Akty nezakonnogo vmeshatel'stva kak osnovnaya ugroza transportnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Acts of unlawful interference as the main threat to the transport security of the Russian Federation] / N. S. Ryazanov // Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii. — 2017. — № 1. — S. 53—58.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.822:351.814:629

© Подобед Ирина Владимировна
— начальник управления правового и кадрового обеспечения Министерства транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области

Установление срока эксплуатации транспортных средств при пассажирских перевозках законами субъектов Российской Федерации как реализация их полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией в сфере пассажирских перевозок в целях обеспечения безопасности дорожного движения

Аннотация. В статье проведен нормативно-правовой анализ проблематики и эффективности механизмов реализации субъектами РФ полномочий по вопросам совместного ведения с Российской Федерацией в сфере пассажирских перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом с целью обеспечения их безопасности путем установления региональным законом требований к максимально допустимому сроку эксплуатации транспортных средств, используемых для осуществления регулярных пассажирских перевозок. В ходе исследования были использованы формально-юридический, диалектический, системно-структурный методы и метод сравнения. В результате исследования определены проблемы осуществления нормативно-правового регулирования вопросов обеспечения безопасности в сфере регулярных пассажирских перевозок на уровне субъектов РФ как реализация их полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Сформулирован вывод об эффективности реализации такого механизма обеспечения безопасности при осуществлении регулярных пассажирских перевозках, как установление законом субъекта РФ максимального срока эксплуатации транспортных средств. Обосновывается тезис, что целесообразно в опережающем порядке регулировать вопросы организации пассажирских перевозок, не урегулированных на федеральном уровне, с целью обеспечения безопасных и комфортных перевозок.

Ключевые слова: предметы совместного ведения Российской

Федерации и субъектов РФ; законодательные полномочия субъектов РФ; пассажирские перевозки; обеспечение безопасности дорожного движения; срок эксплуатации транспортных средств.

© Irina V. Podobed
— head of the department of legal and personnel support
of the Ministry of Transport and Road Infrastructure
of the Moscow Region

Establishment of the service life of passenger trafficking vehicles by the laws of the constituent entities of the Russian Federation as the implementation of their powers in joint jurisdiction with the Russian Federation in the field of passenger trafficking to ensure traffic safety

Abstract. The current paper has presented a regulatory and legal analysis of the problems and efficiency of mechanisms for the implementation of powers by the constituent entities of the Russian Federation on issues of joint jurisdiction with the Russian Federation in the field of passenger trafficking by road and urban land electric transport in order to ensure their safety by establishing regional law requirements for the maximum permissible service life of vehicles, used for regular passenger traffic. In the course of the study there have been used formal legal, dialectical, systemic and structural methods and a comparison method. As a result of the study, there have been the identified problems of the implementation of regulatory and legal regulation of safety issues in the field of regular passenger trafficking at the level of the constituent entities of the Russian Federation as the implementation of their powers in the areas of joint jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation. There has been formulated a conclusion about the efficiency of the implementation of such a mechanism for ensuring safety in the implementation of regular passenger trafficking, as the establishment of the maximum service life of vehicles by the law of a constituent entity of the Russian Federation. There has been substantiated the thesis that it is advisable to proactively regulate the issues of organizing passenger trafficking that are not regulated at the federal level in order to ensure safe and comfortable transportation.

Keywords: subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation; legislative powers of the constituent entities of the Russian Federation; passenger trafficking; ensuring traffic safety; service life of vehicles.

Основной задачей такой инфраструктурной отрасли государства, как транспортная, и особенно сферы пассажирских перевозок, является обеспечение жизнедеятельности общества, но обязательно с соблюдением условий безопасности перевозок для жизни и здоровья населения. Жизнь и здоровье граждан для государства всегда является приоритетными задачами, и поэтому нормативно-правовое регулирование в транспортной отрасли должно быть направлено на создание таких механизмов, которые обеспечивали бы безопасность перевозок исходя из сочетания основных принципов безопасности дорожного движения, установленных ст. 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Как в Транспортной стратегии на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р (в настоящее время утратила силу), так и в Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р), вопросы безопасность на транспорте являются приоритетными, и как отметил Председатель Правительства РФ М. Мишустин на заседании Правительства при утверждении 26 ноября 2021 г. новый Стратегии: «Приоритет государства — повышение качества жизни граждан. Для этого будем активно развивать городской и пригородный пассажирский транспорт, чтобы люди как можно меньше времени тратили на дорогу домой или на работу, а поездки были комфортными и безопасными».

Основная угроза транспортной безопасности — техногенная: высокий физический и моральный износ остающихся в эксплуатации подвижных транспортных и технических средств, технические неисправности и неполадки по-прежнему являются причинами более половины различных аварий и катастроф на всех видах транспорта с большим количеством человеческих жертв и размером материального ущерба.

Транспортной стратегией 2008 г. при оценке состояния транспортного комплекса Российской Федерации констатировалось, что во всех отраслях транспортного комплекса сохраняются тенденции старения основных производственных фондов, который достигает по отдельным статьям 55—70%. Состояние многих технических средств транспорта подошло к критическому уровню. Значительная часть их эксплуатируется за пределами нормативного срока службы, другая — приближается к этому сроку. Как следствие, существенно ухудшаются показатели безопасности и экономической эффективности работы транспорта.

В связи с этим реализация Транспортной стратегии 2008 г. предусматривала осуществлять на федеральном, региональном и муниципальном уровнях мероприятия по приведению транспортной инфраструктуры в нормативное состояние, обновление парков и обеспечение нормативных сроков службы подвижного состава транспорта, обеспечение приоритета требований по безопасности при

эксплуатации и развитии инфраструктуры и подвижных средств транспорта.

План мероприятий по реализации Транспортной стратегии 2008 г. на период 2014—2018 гг. предусматривал одним из мероприятий принятие Правительством РФ нормативного документа, устанавливающего срок эксплуатации транспортных средств для конкретных видов транспортной деятельности с определением порядка вывода из эксплуатации и обновления физически устаревших и отработавших нормативный срок службы транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, не обеспечивающих необходимую эксплуатационную надежность, сроком реализации 2015 г. Но мероприятие не было реализовано в частности в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Принятый Федеральный закон 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» не содержал положений, которые установили бы срок эксплуатации транспортных средств или наделяли бы Правительство РФ полномочиями по установлению такого срока для транспортных средств, используемых при регулярных перевозках автомобильным транспортом.

Решение проблем эксплуатации устаревшего подвижного состава, являющегося причинами аварий и дорожно-транспортных происшествий, возрастающих с каждым годом на территории Московской области, было осуществлено путем принятия на региональном уровне закона, устанавливающего срок эксплуатации транспортных средств, используемых при регулярных перевозках автомобильным транспортом.

Законом Московской области от 18 апреля 2018 г. № 46/2018-ОЗ были внесены изменения в Закон Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области», и абз. 2 и 3 ч. 1 ст. 14 установлены нормативные требования к транспортным средствам: срок эксплуатации с года выпуска транспортных средств, выпускаемых на маршрут для осуществления перевозок автомобильным транспортом пассажиров и багажа, не должен превышать: для автобусов малого класса — пять лет; для автобусов среднего и большого класса — семь лет.

Корреспондирующее приведенному положению ст. 14 Закона Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ обстоятельство для обращения в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок автомобильным транспортом или муниципальному маршруту регулярных перевозок автомобильным транспортом было внесено и в подп. 8 ст. 14.3 и определено как «нарушения установленных

требований к максимальному сроку эксплуатации транспортных средств, выпускаемых на маршрут для осуществления перевозок пассажиров и багажа».

Решение о применении такого механизма обеспечения безопасности на транспорте путем установления нормативно-правового регулирования в Московской области срока эксплуатации транспортных средств было продиктовано отнесением к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ вопросов в сфере транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения.

Однако после принятия Закона Московской области от 18 апреля 2018 г. № 46/2018-ОЗ в адрес Московской областной Думы было направлено представление прокуратуры Московской области с учетом мнения Генеральной прокуратуры РФ об отмене положений как принятых вне компетенции субъекта РФ. Кроме того, в Московский областной суд с административным исковым заявлением о признании недействующими со дня принятия отдельных положений Закона Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ, в том числе и положений о сроке эксплуатации, обратился один из перевозчиков.

Причина сложившийся ситуации является тенденция усиления влияния федеральных органов государственной власти в сфере разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ за счет ослабления роли субъекта РФ, когда фактически субъекты лишены права на участие в процессе определения своих полномочий в сфере совместного ведения в рамках принятых федеральных законов. Федеральное регулирование при осуществлении разграничения предметов ведения и полномочий в сфере совместного ведения осуществляется федеральными законами, которые определяют полномочия не столько федеральных органов государственной власти, сколько органов государственной власти субъектов РФ и часто осуществляют детальное регулирование в областях совместной компетенции [11, стр. 10—11].

Предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов РФ подлежат разграничению [6, стр. 23—27]. Разграничение компетенции объективно обусловлено наличием множества субъектов властных отношений. В «горизонтальном» измерении разграничению подлежат, как правило, полномочия (предметы ведения разграничиваются лишь между органами специальной компетенции) [2, стр. 57]. В «вертикальном» аспекте, напротив, разграничиваются главным образом предметы ведения, и лишь вслед за этим — полномочия [7, стр. 9—22]. Некоторые предметы ведения и полномочия разграничению не подлежат. При определенных обстоятельствах законодатель вправе отказаться от разграничения предметов ведения и полномочий, в таком случае возникает институт совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, который нашел свое нормативное выражение в ст. 72

Конституции РФ. Такие виды государственной деятельности, как обеспечение безопасности, общественного порядка, промышленность, торговля, транспорт, образование, здравоохранение, культура и т.д., фактически не разграничены [1, стр. 28—35].

Проанализировав законодательные акты различных субъектов РФ, хотелось бы отметить, что самостоятельное нормативно-правовое регулирование субъектами РФ в сфере транспортного обслуживания населения — организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом — после принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ на практике свелось не к эффективному и качественному правовому регулированию пассажирских перевозок исходя из фактической уникальности и особенностей транспортной отрасли в каждом конкретном субъекте РФ в развитие установленных новым законом единых принципов организации регулярных перевозок, а к принятию субъектами РФ законов, которые по содержанию в большей части перераспределяют между органами государственной власти субъекта РФ полномочия субъекта РФ, установленные указанным Законом, либо дублируют нормы федерального закона [8, стр. 37—43].

Доля в законах субъектов РФ правовых норм, которые действительно регламентируют вопросы регулярных перевозок, относящиеся к компетенции субъекта РФ как вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ и вопросы регулярных перевозок, исходя из неурегулированных Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ, очень мала.

Кроме того, по большей части такие нормы регламентируют вопросы, которые напрямую указаны в Законе, как подлежащие правовому регулированию субъектами РФ. К примеру: дополнительные сведения, включаемые в реестр маршрутов (ст. 26); дополнительные основания для обращения уполномоченным органом в суд для прекращения действия свидетельства об осуществлении перевозок по соответствующему маршруту (ст. 29); иные сведения, которые могут быть включены в извещение о проведении открытого конкурса (ст. 22).

Конституционно-правовое регулирование вопросов транспортного обслуживания населения определяет, что в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральный транспорт и федеральные пути сообщения (п. «и» ст. 71 Конституции РФ). Не отнесены вопросы транспортного обслуживания населения субъекта РФ и к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ (ст. 72 Конституции РФ).

Следовательно, в силу ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

При этом в соответствии с подп. 12 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

Пунктом 3.1 ст. 26.3 указанного Закона установлено, что по перечисленному в п. 2 настоящий статьи перечню вопросов, органы государственной власти субъекта РФ имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта РФ. Одновременно п. 4 той же статьи указанного Закона установлено, что федеральные законы могут приниматься по вопросам, указанным в п. 2 настоящей статьи.

До принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ субъекты самостоятельно осуществляли нормативно-правовое регулирование вопросов регулярных пассажирских перевозок на своей территории. Кроме того, согласно ст. 2 Закона законодательство РФ в области организации регулярных перевозок состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации, настоящего Закона, других федеральных законов, регулирующих отношения по организации регулярных перевозок, и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ (ч. 1 указанной статьи), в соответствии с ч. 2 той же статьи отношения по организации регулярных перевозок, не урегулированные нормативными правовыми актами, указанными в ч. 1, регулируются законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Таким образом, с учетом вышеперечисленного субъект РФ вправе принимать законы о регулировании вопросов пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

Поскольку вопросы организации обслуживания населения автомобильным транспортном напрямую связаны с обеспечением транспортной безопасности при перевозках, то вопросы применения такого механизма нормативно-правового регулирования, как введение законом субъекта РФ правого предписания об обязанности перевозчиков обеспечивать использование транспортных средств в пределах нормативного срока службы транспортных средств, неразрывно связано и должно быть осуществлено в пределах полномочий, установленных на федеральном уровне в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения.

Подпунктом 11 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №

184-ФЗ осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, организация дорожного движения, обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы, также отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

Действительно, п. 1 ст. 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» не относит к исключительной компетенции Российской Федерации вопросы организации деятельности городского, пригородного и междугородного транспорта. Согласно ст. 3 данного Закона субъекты РФ вне пределов ведения Российской Федерации самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Следовательно, эти вопросы отнесены к компетенции субъектов РФ.

В силу ст. 3, 5 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ одним из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения является соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения, которое осуществляется в том числе посредством регулирования деятельности на автомобильном, городском, наземном электрическом транспорте и лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемых на автомобильном транспорте в соответствии с законодательством РФ.

Пунктами 1 и 3 ст. 24 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ установлено, что права граждан на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации гарантируются государством и обеспечиваются путем выполнения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения и международных договоров РФ, участники дорожного движения имеют право получать полную и достоверную информацию о качестве продукции и услуг, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения.

Кроме того, ст. 16 Закона установлено, что техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, должны обеспечивать безопасность дорожного движения.

Федеральным законодательством об организации пассажирских перевозок требование к сроку эксплуатации транспортного средства для осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа не установлено, равно как и не установлен запрет на установление такого требования.

При этом согласно положениям ст. 14 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ государственным (муниципальным) контрактом на осуществление перевозок по регулируемым тарифам может быть установлено условие, учитывающие требования к сроку эксплуатации транспортных средств, используемых подрядчиком в случае заключения

контракта. В силу ст. 24 Закона аналогичные условия регулирования требований к сроку эксплуатации транспортного средства по нерегулируемым тарифам в рамках конкурсной документации открытого конкурса на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по нерегулируемым тарифам могут быть предусмотрены при установлении их субъектами РФ, муниципальными образованиями как критерии конкурсного отбора.

Вместе с тем продолжают осуществлять свою деятельность перевозчики, которые до дня официального опубликования Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ осуществляли регулярные перевозки по маршрутам регулярных перевозок в соответствии с заключенными с ними договорами, выданными им разрешениями, паспортами маршрутов регулярных перевозок или в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

В соответствии со ст. 39 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ перевозчики, осуществлявшие до момента опубликования указанного Закона регулярные перевозки, должны были пройти установленную им процедуру перерегистрации существовавших маршрутов и продолжить осуществлять перевозки по ним.

Свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и новые карты маршрута регулярных перевозок выдавались на срок не менее чем пять лет без проведения каких-либо конкурсных процедур.

Кроме того, ст. 39 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ предусматривается, что по окончании срока действия выданных свидетельств об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок и карт данных маршрутов их действие продлевается в порядке, который предусмотрен для свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карт маршрута регулярных перевозок, выданных по результатам открытого конкурса, т.е. на пятилетний срок. При этом количество таких продлений не ограничивается.

Следовательно, в случае, если перевозчик не прекратит осуществление регулярных перевозок по собственному желанию либо в соответствии со ст. 29 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ не наступят обстоятельства, в результате которых свидетельства об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок могут прекратить свое действие, требования к таким перевозчикам в части возраста используемых транспортных средств предъявить уже не представляется возможным, поскольку продление свидетельств происходит в силу закона.

Такие положения Закона о сохранении стабильности положения участников рынка перевозок не позволяют иначе, кроме как на уровне закона установить требование ко всем перевозчикам независимо от того являются ли они победителями открытого конкурса, критериями

которого установлены требования к сроку эксплуатации, или это условие предусмотрено заключенным с ними государственным (муниципальным) контрактом, или они сохранили право осуществлять перевозки пассажиров и багажа как добросовестные участники рынка пассажирских перевозок и после вступления в силу положений указанного Закона.

Законодатель Московской области при установлении требований к сроку эксплуатации стремился к достижению соблюдения следующих принципов организации и осуществления транспортного обслуживания населения в Московской области, установленных ст. 4 Закона Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ:

— качественное транспортное обслуживание населения;

— равный доступ на рынок транспортных услуг перевозчиков в едином правовом и экономическом порядке.

На момент разработки требований о сроке в Московской области была проведена работа по анализу использования и срока оптимально допустимого полезного использования с учетом критерия максимальной безопасности транспортных средств у самого крупного перевозчика Московской области — Государственного унитарного предприятия Московской области «Мострансавто». Были учтены в зависимости от срока эксплуатации экономическая составляющая при затратах на ремонт транспортных средств, количество дорожно-транспортных происшествий и аварий, количество и размер неустоек и штрафов из-за схода транспортных средств с рейса при технических поломках.

Проделанный анализ подтвердил, что оптимальный срок эксплуатации транспортных средств в целях обеспечения безопасности следует установить аналогичным сроку амортизации, установленному постановлением Правительства РФ от 1 января 2002 г. № 1 «О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы»: автобусы особо малые и малые длиной до 7,5 м включительно относятся к третьей амортизационной группе со сроком полезного использования свыше 3 до 5 лет включительно, а автобусы среднего и большого классов входят в четвертую амортизационную группу со сроком полезного использования свыше 5 лет до 7 лет включительно.

Исходя из вышеизложенного Московская областная Дума, действуя в пределах нормотворчества субъекта РФ, предусмотрела в Законе Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ дополнительные требования к транспортным средствам, осуществляющим регулярные пассажирские перевозки автомобильным транспортом — обязательность соблюдения срока эксплуатации транспортного средства и, как следствие, возможность в случае нарушения указанного нормативного положения обращения в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок автомобильным транспортом или муниципальному маршруту регулярных

перевозок автомобильным транспортом. Принимая закон, законодатель исходил из соблюдения интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения.

Существующая практика федерального конституционного правосудия сформировала правовые позиции толкования конституционного понимания нормотворческой (законодательной) компетенции субъектов РФ по предметам совместного ведения с Российской Федерацией и конституционных пределов законотворчества субъектов РФ. Первая важнейшая правовая позиция Конституционного Суда РФ по вопросам концепции разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, — это возможность опережающего законотворчества субъектов РФ по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ по отношению к федеральному. Так в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П Конституционный Суд РФ признал, что «отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует» законодательному органу субъекта РФ принять собственный нормативный акт, что следует из смысла ст. 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ и вытекает из природы совместной компетенции. В Постановлении от 15 декабря 2003 г. № 19-П Конституционный Суд РФ подтвердил такую правовую позицию и отметил недопустимость противоречий законов и иных нормативных актов субъектов РФ по вопросам совместного ведения федеральным законам, а также определил пределы нормотворчества субъектов по вопросам совместного ведения, указав, что «признание за субъектами РФ права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, имеющих универсальное значение как для законодателя в субъектах РФ, так и для федерального законодателя и в силу этого подлежащих регулированию федеральным законом» [5].

Вторая правовая позиция Конституционного Суда РФ по разъяснению юридической природы законотворчества субъекта РФ в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов заключается в том, что субъект РФ в сфере совместного ведения не вправе урегулировать основные положения и институты отрасли законодательств, которые Конституцией РФ отнесены к сфере совместного ведения, недопустимо вторжение в сферу полномочий (компетенции) федерального законодателя. Впервые позиция отражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П [6, стр. 33—34].

И третья правовая позиция Конституционного Суда РФ — нормотворчество субъекта РФ в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не должно ограничивать права и свободы человека и гражданина — закреплена в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П и от 24 июня 1997 г.

№ 9-П.

Указанная правовая позиция Конституционного Суда РФ получила свое развитие в Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П, где указано, что защита прав и свобод человека и гражданина, находящаяся согласно ст. 72, п. «б» ч. 1 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, может осуществляться субъектом РФ путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле норм ст. 71 Конституции РФ, поскольку носит вторичный характер и производно от базового. Субъект РФ вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов РФ федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон; во всяком случае, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта РФ не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции РФ федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые — в определенных Конституцией РФ целях и пределах — может устанавливать только федеральный законодатель [6, стр. 35—36].

С учетом указанных правовых позиций Конституционного Суда РФ, исходя из вышеизложенных положений законодательства о наличия у Московской области полномочий по обеспечению безопасности дорожного движения при осуществлении пассажирских перевозок путем установления срока эксплуатации транспортных средств решением Московского областного суда от 23 апреля 2019 г. в удовлетворении заявления административного истца о признании недействующими отдельных положений Закона Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области» и Закона Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях» было отказано. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30 сентября 2019 г. № 4-АПГ19-22 оставило без изменения решения Московского областного суда от 23 апреля 2019 г. и указало, что анализ оспариваемых положений Закона Московской области от 27 декабря 2005 г. № 268/2005 в редакции от 20 марта 2019 г. в их системной взаимосвязи с федеральными нормами, на противоречие которым

поставлен вопрос административным истцом, позволяет сделать вывод, что правовое регулирование принято по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ, с соблюдением порядка принятия нормативного правового акта, каких-либо положений, ограничивающих конкуренцию в указанной сфере отношений, не содержит; нет в них и норм, по иному регулирующих договор перевозки, договор фрахтования, чем это предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации.

В Государственную Думу Правительством РФ внесен проект федерального закона № 1070066-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "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"», в котором дано понятие срока эксплуатации транспортного средства и предусматривается в ст. 17 установление законом или иным нормативным правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актом определять обязательные требования к перевозчикам по нерегулируемым тарифам регулярных перевозок по соблюдению срока эксплуатации используемых транспортных средств. Законопроект принят в первом чтении, находится на доработке.

Таким образом, Закон Московской области от 18 апреля 2018 г. № 46/2018-ОЗ принят Московской областной Думой в опережающем порядке и в пределах установленных Конституцией РФ полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Несмотря на приостановление действия нормы о требовании соблюдения срока эксплуатации, введенной в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, принятой как мера поддержки перевозчиков в 2020—2021 гг. на конец 2021 г., средний возраст подвижного состава, используемого на территории Московской области, составляет не более 4,5 лет, транспортных средств большого и среднего класса — 5,2 лет, а малого класса — 3,9 лет. Такие показатели позволили сократить аварийность и количество дорожно-транспортных происшествий на дорогах по причинам технической неисправности и износа транспортных средств и показали, что механизм установления срока эксплуатации транспортных средств на уровне субъекта позволяет решать задачи безопасности и комфортности регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

Литература

1. Астафичев, П. А. Баланс конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе / П. А. Астафичев // Ленинградский юридический журнал. — 2012. — № 3(29). — С. 28—35.
2. Демидчик, А. С. Разграничение полномочий между Президентом Российской Федерации и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по временному отстранению от должности Генерального

прокурора Российской Федерации: проблемы и решения / А. С. Демидчик, А. А. Павлюкович // Традиции и новации в системе современного российского права. — Москва : Изд-во МГЮА, 2013.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко [и др.] ; под редакцией В. Д. Зорькина. — 2-е изд., пересм. — Москва : Норма; Инфра-М, 2011.
4. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / Ю. А. Дмитриев [и др.] ; под редакцией Ю. И. Скуратова. — 2-е изд., изм. и доп. — Москва : Статут, 2013.
5. Несмеянова, С. Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями / С. Э. Несмеянова. — Москва : Проспект, 2007.
6. Овсепян, Ж. И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 г. / Ж. И. Овсепян // Журнал конституционного правосудия. — 2014. — № 1. — С. 23—37.
7. Рябов, Е. В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: историко-теоретический аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Е. В. Рябов. — Казань, 2006.
8. Толмачева, Н. Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации / Н. Н. Толмачева // Журнал российского права. — 2008. — № 2. — С. 35—47.
9. Фролова, Н. Г. Судебная защита конституционных основ разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : дис. … канд. юрид. наук / Н. Г. Фролова. — Москва, 2006.

References

1. Astafichev, P. A. Balans konstitutsionnykh polnomochiy gosudarstvennykh organov v federal'nom zakonodatel'nom protsesse [Balance of constitutional powers of state bodies in the federal legislative process] / P. A. Astafichev // Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2012. — № 3(29). — S. 28—35.
2. Demidchik, A. S. Razgranicheniye polnomochiy mezhdu Prezidentom Rossiyskoy Federatsii i Sovetom Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii po vremennomu otstraneniyu ot dolzhnosti General'nogo prokurora Rossiyskoy Federatsii: problemy i resheniya [Distribution of powers between the President of the Russian Federation and the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on the temporary removal from office of the Prosecutor General of the Russian Federation: problems and solutions] / A. S. Demidchik, A. A. Pavlyukovich // Traditsii i novatsii v sisteme sovremennogo rossiyskogo prava. — Moskva : Izd-vo MGYUA, 2013.
3. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynyy) [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (itemized)] / L. V. Andrichenko [i dr.] ; pod redaktsiyey V. D. Zor'kina. — 2-ye izd., peresm. — Moskva : Norma; Infra-M, 2011.
4. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Doktrinal'nyy kommentariy (postateynyy) [The Constitution of the Russian Federation. Doctrinal commentary (article by article)] / YU. A. Dmitriyev [i dr.] ; pod redaktsiyey YU. I. Skuratova. — 2-ye izd., izm. i dop. — Moskva : Statut, 2013.
5. Nesmeyanova, S. E. Sudebnaya praktika Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy

Federatsii s kommentariyami [Judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation with comments] / S. E. Nesmeyanova. — Moskva : Prospekt, 2007.

6. Ovsepyan, ZH. I. Zakonodatel'nyye polnomochiya i interesy sub"yektov Rossiyskoy Federatsii: k voprosu ob obespechenii realizatsii konstitutsionnogo printsipa razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochiy mezhdu Rossiyskoy Federatsiyey i sub"yektami RF. K 20-letiyu Konstitutsii RF 1993 g. [Legislative powers and interests of the constituent entities of the Russian Federation: on the issue of ensuring the implementation of the constitutional principle of delimitation of jurisdictions and powers between the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation. To the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation of 1993] / ZH. I. Ovsepyan // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2014. — № 1. — S. 23—37.
7. Ryabov, Ye. V. Razgranicheniye predmetov vedeniya mezhdu Rossiyskoy Federatsiyey i sub"yektami Rossiyskoy Federatsii: istoriko-teoreticheskiy aspekt : avtoref. dis. … kand. yurid. nauk [Delimitation of subjects of jurisdiction between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation: historical and theoretical aspect] / Ye. V. Ryabov. — Kazan', 2006.
8. Tolmacheva, N. N. K voprosu o soblyudenii printsipa verkhovenstva zakona i drugikh printsipov zakonnosti v zakonodatel'stve sub"yektov Rossiyskoy Federatsii [On the issue of observance of the principle of the rule of law and other principles of legality in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation] / N. N. Tolmacheva // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2008. — № 2. — S. 35—47.
9. Frolova, N. G. Sudebnaya zashchita konstitutsionnykh osnov razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochiy mezhdu Rossiyskoy Federatsiyey i yeye sub"yektami : dis. … kand. yurid. nauk [Judicial protection of the constitutional foundations of the delimitation of the subjects of jurisdiction and powers between the Russian Federation and its subjects] / N. G. Frolova. — Moskva, 2006.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.9

© Афанасьева Ольга Романовна
— доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс и криминология»
Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
afanasevaor@yandex.ru

Эффективность административного наказания за административные правонарушения в области дорожного движения

Аннотация. Безопасность дорожного движения относится к числу важных государственных задач, что еще раз было отмечено в Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018—2024 годы. В связи с этим в целях повышения эффективности административного наказания, начиная с 2005 г. государство реализует меры, направленные на ужесточение и корректировку норм права, закрепляющих административную ответственность за совершение административных правонарушений в области дорожного движения. Автор, проанализировав изменения диспозиций и санкций норм административного законодательства, выделил основные тенденции их изменения. В качестве одной из представляющих интерес тенденций была отмечена совокупность изменений административного законодательства, предполагающих усиление административной ответственности физических и юридических лиц за наиболее серьезные административные правонарушения в области дорожного движения. Между тем автор, проведя анализ корреляционной взаимосвязи изменений административного законодательства с рядом факторов, характеризующих строгость закона, делает вывод о низкой корреляции размера административного наказания с уровнем правонарушаемости. В продолжение высказанного предположения автор приводит ряд аргументов, подтверждающих низкую эффективность системы административных наказаний за совершение правонарушений в области дорожного движения, следовательно, и ужесточение ответственности. В статье автором негативно оценивается акцентирование внимания на фискально-финансовой функции административного наказания в виде административного штрафа в ущерб воспитательным и профилактическим

функциям наказания. В статье автор также приводит результаты анализа назначения и исполнения административного штрафа за административные правонарушения в области дорожного движения. В заключении делается вывод, что современный подход, связанный с ужесточением административной ответственности за рассматриваемые нарушения, представляется, на первый взгляд, оправданным, однако результаты исследования ставят вопрос о целесообразности и низкой эффективности бесконечного увеличения штрафных санкций.

Ключевые слова: административное наказание; правоприменение; область дорожного движения; административный штраф; эффективность.

© Olga R. Afanasieva
— Doctor of Law, docent, professor of the department
'Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

The efficiency of administrative punishment for administrative offenses in the field of road traffic

Abstract. Road safety is one of the important government concerns, which was once again noted in the Strategy for road safety in the Russian Federation for 2018-2024. In this regard, in order to increase the efficiency of administrative punishment, since 2005, the government has been implementing measures aimed at tightening and adjusting the norms of law establishing administrative liability for committing administrative offenses in the field of road traffic. The author, having analyzed the changes in the dispositions and sanctions of the administrative legislation norms, identified the main trends in their change. As one of the trends of interest, there has been noted a set of changes in administrative legislation, implying increased administrative liability of individuals and legal entities for the most serious administrative offenses in the field of road traffic. Meanwhile, after analyzing the correlation between changes in administrative legislation and a number of factors characterizing the severity of the law, the author has concluded that there is a slight correlation between the value of administrative punishment and the level of offense. In continuation of the above assumption, the author has given a number of arguments confirming the low efficiency of the system of administrative punishments for committing offenses in the field of road traffic, and therefore, the tightening of liability. In the current paper, the author has negatively assessed the focus on the fiscal and financial functions of administrative punishment in the form of an administrative fine to the detriment of the educational and preventive functions of punishment. In the paper, the author has also provided the study results of the appointment and

execution of an administrative fine for administrative offenses in the field of road traffic. There has been concluded that the modern approach, associated with toughening of administrative liability for the violations under consideration, seems, at first glance, to be justified, but the results of the study have raised the question of the expediency and low efficiency of an endless increase in penalties.

Keywords: administrative punishment; enforcement; traffic; administrative punishment/penalty; efficiency.

Существующая система административных наказаний действует в целях обеспечения предупреждения совершения новых правонарушений, в том числе в области дорожного движения, как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ). В научной литературе отмечается, что эффективность достижения установленных целей наказания связывается не только с социальной обусловленностью норм административного права, механизмом исполнения отдельных видов наказаний, использованием наиболее рациональных правовых средств их реализации [7, стр. 337], но и значениями соотношения между фактическим результатом действия административно-правовых норм и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были установлены [1, стр. 196].

Интерес к эффективности применения административного наказания предопределяется следующим.

Во-первых, необходимостью установления последствий применения норм права, поскольку реализация административной ответственности не только обеспечивает охрану общественных отношений от административных правонарушений, но и оказывает влияние на жизненные условия правонарушителей, ухудшает их правовое положение, ограничивая его права и свободы, а также может влиять на снижение его социального престижа.

Во-вторых, целесообразностью и обоснованностью, в том числе экономической, их применения. Эффективность мер административной ответственности позволяет не только сравнивать результативность применения различных административных наказаний, их превентивные возможности в отношении отдельных категорий правонарушителей, но и определять действенность административно-правовых санкций в предупреждении отдельных видов правонарушений, на которую влияет совокупность факторов (условий) [5, стр. 37].

Ввиду особого внимания со стороны государства на различных уровнях, в том числе на федеральном, региональном, муниципальном и межотраслевом, к проблеме повышения безопасности дорожного движения, выражающейся зачастую в криминализации новых видов административных правонарушений и пенализации имеющихся, а также

реализации федеральных целевых программ и стратегий [распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018—2024 годы»], предусматривающих различные направления противодействия административным правонарушениям в исследуемой области; представляет как научный, так и практический интерес, проблема повышения эффективности административного наказания за административные правонарушения в области дорожного движения, которых в действующем административном законодательстве в гл. 12 КоАП РФ более 40 составов. В отличие от многих иных видов административных правонарушений, санкции за правонарушения в области дорожного движения постоянно, начиная с 2005 г., ужесточаются, видоизменяются и корректируются, вызывая негативно окрашенный общественный резонанс.

Согласно результатам социологического исследования «Безопасность на дорогах», проведенного Фондом общественного мнения в ноябре 2020 г. посредством всероссийского телефонного опроса, на вопрос о необходимости ужесточения наказания за нарушения правил дорожного движения 53% населения заявили о такой необходимости, 38% населения считают, что не следует ужесточать административное наказание, и 8% населения затруднились ответить. Необходимо обратить внимание на то, что в сравнении с результатами аналогичного опроса 2007 г. число поддерживающих ужесточение наказание снизилось на 20,9%, а число тех, кто считает, что подобные меры способны благоприятно повлиять на безопасность на дорогах — на 14,3% [https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14497 (дата обращения: 27 ноября 2021 г.)].

Анализ содержания диспозиций и санкций норм КоАП РФ, закрепляющих ответственность за административные правонарушения в сфере дорожного движения, позволяет выделить ряд тенденций их изменения.

1. Усиление административной ответственности для физических и юридических лиц (водителей и собственников транспортных средств) за наиболее серьезные административные правонарушения, имеющее четкую карательную направленность и выражающееся, например, в увеличении: максимального размера налагаемых на граждан административных штрафов — до 30 тыс. руб., на должностных лиц — до 50 тыс. руб., на юридических лиц — до 500 тыс. руб.; срока лишения права управления транспортным средством — до трех лет.

Представляется, что процесс ужесточения административной ответственности за нарушения правил дорожного движения по ряду составов уже перешел черту, за которой превентивный эффект административного наказания начинает снижаться, на что неоднократно указывалось исследователями, в частности, о недопустимости превращения административного штрафа из направленной на

профилактику правонарушений меры воздействия в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан [6].

Так, согласно результатам исследования корреляционной взаимозависимости за период с 2007 по 2019 г. между уровнями отдельных правонарушений, квалифицируемых по соответствующим статьям КоАП РФ, и факторами, характеризирующими строгость закона в субъектах РФ, было установлено, что только в период повышения размеров штрафа с 2013 по 2019 гг. установлена зависимость между средним размером назначенных штрафов, средним размером взысканных штрафов и уровнем правонарушаемости. Между же удельным весом штрафов в структуре административных наказаний и уровнем правонарушаемости она отмечалась эпизодически (в 2014 и 2018 гг.) и только в тех субъектах РФ, где удельный вес штрафов в структуре административных наказаний в предшествующем году был выше (табл. 1, 2).

Таблица 1

Динамика коэффициента корреляции между факторами и уровнем правонарушений в субъектах РФ в 2007—2013 гг.

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Удельный вес штрафов в структуре наказаний по административным делам	0,28	0,16	0,18		0,28	-0,11	0,32
Удельный вес суммы взысканных штрафов в структуре суммы назначенных			0,18			0,18	
Средний размер назначенных штрафов		–0,19	–0,28	–0,24	–0,34	–0,24	
Средний размер взысканных штрафов	–0,19				–0,16		–0,23

Таблица 2

Динамика коэффициента корреляции между факторами и уровнем преступлений в субъектах РФ в 2013—2019 гг.

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Удельный вес штрафов в структуре наказаний по административным делам	0,32	0,29	0,41	0,40	0,40	0,29	0,45
Удельный вес суммы взысканных штрафов в структуре суммы назначенных		–0,11		0,10	0,12		

Средний размер назначенных штрафов			–0,36	–0,45		–0,33	–0,50
Средний размер взысканных штрафов	–0,23		–0,29	–0,34		–0,16	–0,32

2. Повышенное внимание государства к вопросам охраны жизни и здоровья таких участников движения, как дети и пешеходы, повлекшее, например, ужесточение ответственности за перевозку детей, непредоставление водителями преимущества пешеходам на нерегулируемом пешеходном переходе.

3. Неоднократное ужесточение не только административной, но и уголовной ответственности за правонарушения и преступления, сопряженные с управлением транспортными средствами в состоянии опьянения.

4. Устойчивая тенденция, связанная с преобладанием фискально-финансовой функции административного наказания в ущерб воспитательно-профилактической (ужесточение ответственности за правонарушения, лишь опосредованно влияющие на процесс безопасности дорожного движения; введение системы фиксации нарушений правил дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническим средствами и др.).

Ввиду того что за правонарушения в области дорожного движения преимущественно назначается наказание в виде административного штрафа (рис. 1), то подобного рода законодательные изменения чрезмерны и оказывают негативное влияние на эффективность административных санкций, поскольку только стабильная административная практика может иметь большее общепревентивное значение. Официальные статистические данные ФКУ «ГИАЦ МВД России» свидетельствуют о том, что несмотря на ужесточение санкций количество зарегистрированных правонарушений в области дорожного движения демонстрирует ежегодный рост. Так, в 2020 г. было пресечено 165 885 460 правонарушений, что выше показателя 2019 г. на 15,75% и в 12 раз выше значения 2002 г. (рис. 2) [Здесь и далее использовалась форма ведомственной статистической отчетности № 577 «Сводный отчет по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» за 2002—2020 гг.]

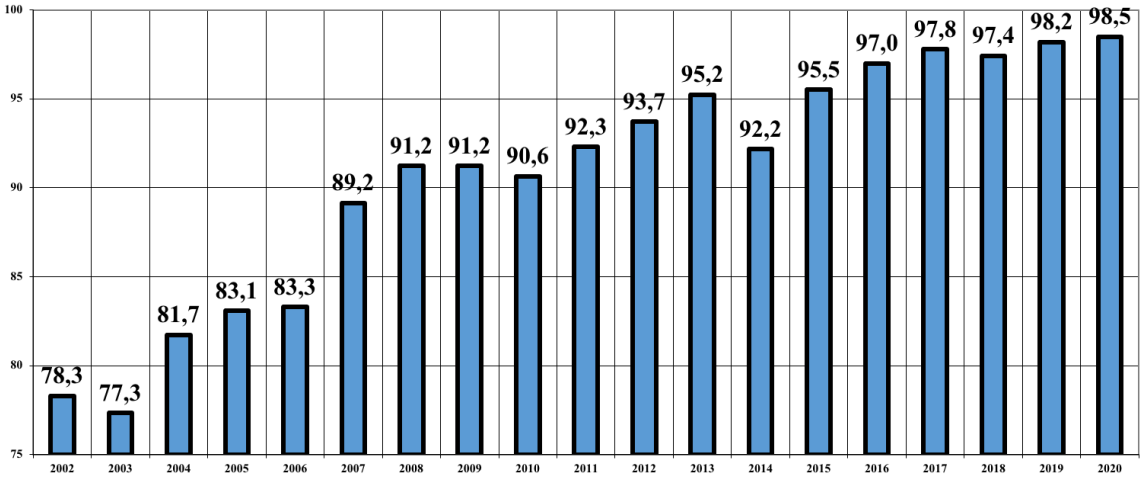

Рис 1. **Динамика удельного веса назначенных административных штрафов в структуре административных наказаний, назначенных за административные правонарушения в области дорожного движения в 2002—2020 гг. (в %)**

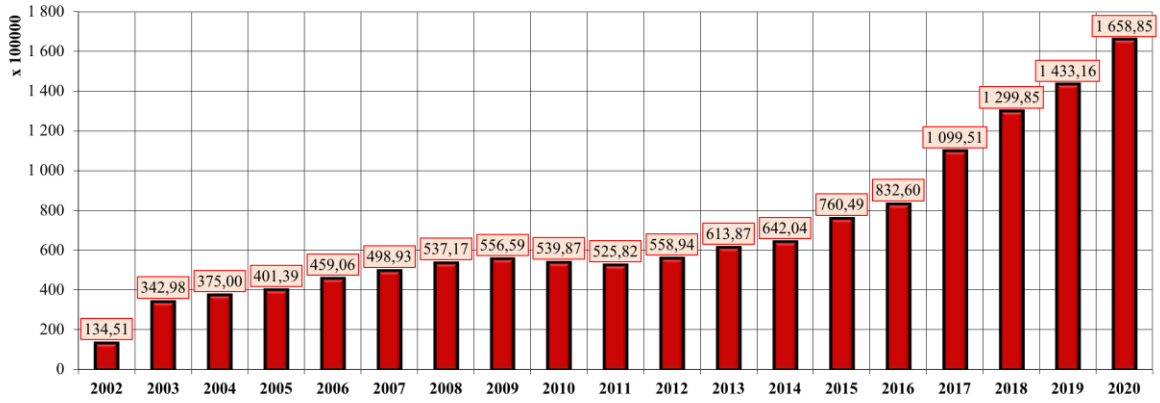

Рис 2. **Динамика количества пресеченных административных правонарушений в области дорожного движения в Российской Федерации в 2002—2020 гг. (в 100 тыс.)**

Оценивая показатели пресечения административных правонарушений, следует учитывать факт повышения показателя выявляемости нарушений анализируемого вида [4, стр. 6], поскольку на практике ранее правонарушители не всегда за совершение административных правонарушений в области дорожного движения устанавливались или привлекались к административной ответственности. Эта проблема и теперь полностью не решена, однако применение фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, способствует ее устранению [8, стр. 8—17] и реализации принципа неотвратимости наказания, однако при этом возможно назначение, как правило, наказания в виде административного штрафа. В том числе и по этой причине наказание в виде административного штрафа является самым распространенным наказанием из числа назначаемых судами и должностными лицами

территориальных органов внутренних дел за правонарушения в области дорожного движения и демонстрирует ежегодную тенденцию роста. Административный штраф призван выполнять одновременно несколько функций: карательную, превентивную и компенсационную.

В 2020 г. было назначено 161 238 004 наказания в виде административного штрафа, что выше показателя 2019 г. на 15,75%, и доля назначенных административных штрафов в общем числе наказаний составила 98,5%, что является максимальным значением за наблюдаемый период (рис. 3).

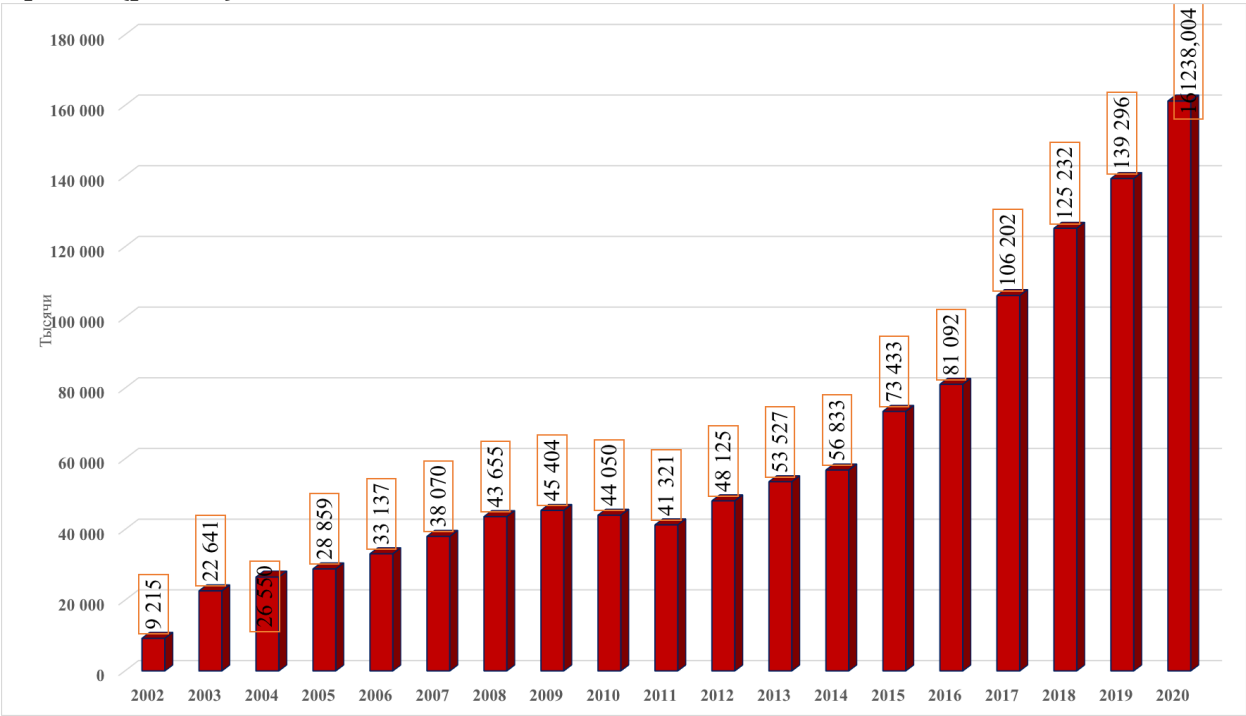

Рис. 3. **Динамика количества административных наказаний в виде штрафа, назначенных по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2002—2020 гг. (в тыс.)**

Результаты анализа официальных статистических данных и практики исполнения наказания в виде административного штрафа свидетельствуют, что уже наложенные (назначенные) административные наказания за совершение административных правонарушений в области дорожного движения не всегда реально исполняются. Речь идет, прежде всего, об административном штрафе и о случаях не добровольного, а принудительного его исполнения. Проблема исполнения наказания в виде административного штрафа наблюдается в субъектах РФ (в г. Москве, Московской области, Краснодарском крае и др.), где распространена практика фиксации административных правонарушений в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи в порядке ст. 2.6.1 КоАП РФ.

Так, в 2020 г. 13,4% назначенных административных штрафов остались неисполненными (рис. 4).

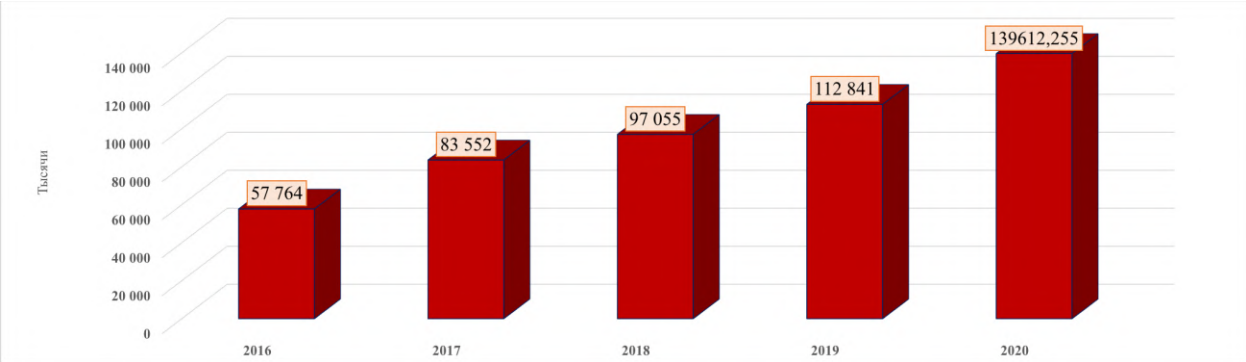

Рис. 4. **Количество исполненных постановлений о наложении административного штрафа по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2016—2020 гг. (в тыс.)**

Рассматривая размеры сумм наложенных и взысканных штрафов по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, можно сформулировать вывод, что в среднем взыскивается до 60% задолженностей. В 2020 г. было взыскано 57,4%, что ниже показателей предшествующих лет (табл. 3).

Таблица 3

Динамика сумм наложенного и взысканного штрафа по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2016—2020 гг.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма назначенных штрафов, в тыс. руб.	81 827 196	97 476 869	106 543 957	112 660 079	123050421
Сумма взысканных штрафов, в тыс. руб.	54 343 329	73 096 324	63 902 098	65 608 305	70624603

Кроме того, нередко в механизмах анализируемых видов административных правонарушений срабатывают стереотипы перерастания в преступления. Систематичность и характер антиобщественного поведения формируют готовность конкретного человека к преодолению границы, которая отделяет административное правонарушение от преступления [3].

В связи с этим Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ была закреплена административная преюдиция посредством установления уголовной ответственности за нарушения правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 264.1 УК РФ), т.е. когда повторность совершения административного правонарушения превращает его в уголовное преступление.

Эффективность привлечения виновных лиц к административной ответственности подтверждается показателями обвинительных решений, принимаемых по административных делам. Так, в 2020 г. было принято 163 629 838 решений, что составляет 98,6% от количества пресеченных правонарушений в области дорожного движения (рис. 5).

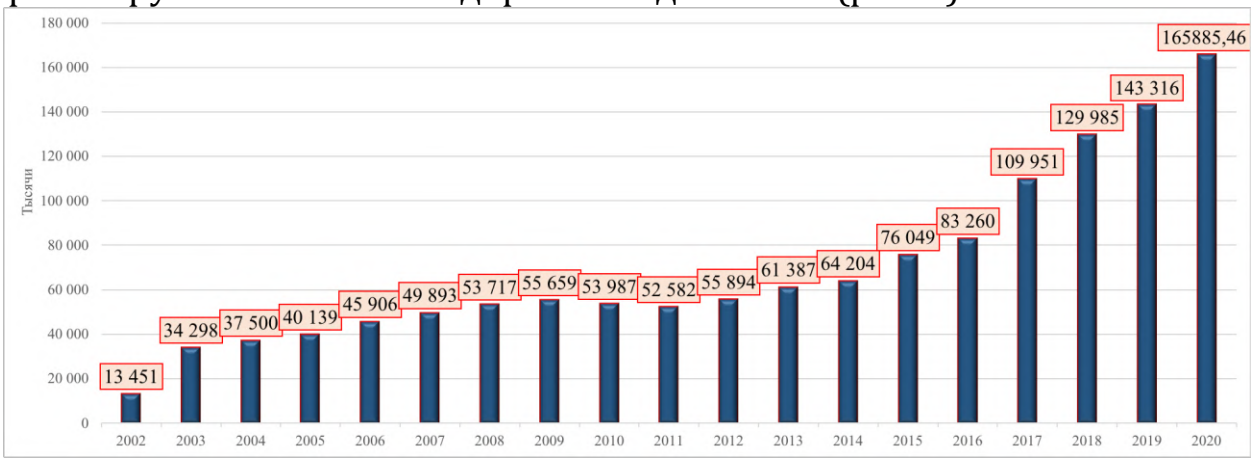

Рис. 5. **Динамика количества принятых решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2002—2020 гг. (в тыс.)**

Следует признать, что уровень общей безопасности на дорогах России возрос: ежегодно снижается как число дорожно-транспортных происшествий, так и число погибших и получивших различные увечья (табл. 4).

Таблица 4

Динамика числа дорожно-транспортных происшествий и пострадавших в них в Российской Федерации в 2016—2020 гг.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020
Количество дорожно-транспортных происшествий	173 694	169 432	168 099	164 358	145 073
Погибло	20 308	19 088	18 214	16 981	16 152
Ранено	221 140	215 374	214 853	210 877	183 040

Таким образом, низкая дисциплина водителей транспортных средств диктует необходимость принятия адекватных мер административного воздействия к нарушителям, и в первую очередь к водителям, систематически нарушающим правила дорожного движения. Реализуемый законодателем подход, связанный с ужесточением административной ответственности за рассматриваемые нарушения, представляется на первый взгляд оправданным, однако результаты исследования ставят вопрос о целесообразности бесконечного увеличения штрафных санкций. Предполагаем, что профилактика административных правонарушений

должна быть организована с учетом ряда факторов, оказывающих непосредственное влияние на создание эффективной правовой основы механизма реализации такой. Считаем, что решение проблемы низкой дисциплины участников дорожного движения на современном этапе видится не в усилении штрафных санкций, а в повышении эффективности правового воздействия на правонарушителей, путем неотвратимости привлечении к административной ответственности и справедливости наказания.

Литература

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : курс в двух томах. — Том 1 / С. С. Алексеев. — Москва : Юрид. лит., 1981.
2. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год. Информационно-аналитический обзор. — Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021.
3. Кирьянова, О. В. Эффективность деятельности органов государственной власти в реализации целей административных наказаний / О. В. Кирьянова // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы : сборник научных трудов / ответственный редактор Н. В. Кешикова. — Иркутск, 2013.
4. Королев, А. Н. Комментарий к Правилам дорожного движения Российской Федерации / А. Н. Королев, Б. В. Россинский. — 2-е изд., пересм. — Москва : Норма, 2011.
5. Курагин, Г. Г. Факторы эффективности административно-правовых санкций / Г. Г. Курагин, Л. Л. Попов // Правоведение. — 1974. — № 4. — С. 37—45.
6. Молчанов, П. В. Законодательство об административной ответственности в области дорожного движения: основные этапы и тенденции развития / П. В. Молчанов // Административное право и процесс. — 2018. — № 5. — С. 44—47.
7. Рогачева, О. С. Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Рогачева. — Воронеж, 2011.
8. Россинский, Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. — 2014. — № 5. — С. 8—17.

References

1. Alekseyev, S. S. Obshchaya teoriya prava : kurs v dvukh tomakh. — Tom 1 [General theory of law: a course in two volumes] / S. S. Alekseyev. — Moskva : Yurid. lit., 1981.
2. Dorozhno-transportnaya avariynost' v Rossiyskoy Federatsii za 2020 god. Informatsionno-analiticheskiy obzor [Road transport accidents in the Russian Federation in 2020. Information and analytical review]. — Moskva : FKU «NTS BDD MVD Rossii», 2021.
3. Kir'yanova, O. V. Effektivnost' deyatel'nosti organov gosudarstvennoy vlasti v realizatsii tseley administrativnykh nakazaniy [The effectiveness of the activities of public authorities in the implementation of the goals of administrative punishments] / O. V. Kir'yanova // Problemy organizatsii organov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya: istoriya, teoriya, praktika i perspektivy : sbornik nauchnykh trudov / otvetstvennyy redaktor N. V. Keshikova. — Irkutsk, 2013.
4. Korolev, A. N. Kommentariy k Pravilam dorozhnogo dvizheniya Rossiyskoy Federatsii [Commentary on the Road Traffic Rules of the Russian Federation] / A. N. Korolev, B. V. Rossinskiy. — 2-ye izd., peresm. — Moskva : Norma, 2011.

5. Kuragin, G. G. Faktory effektivnosti administrativno-pravovykh sanktsiy [Factors of the effectiveness of administrative and legal sanctions] / G. G. Kuragin, L. L. Popov // Pravovedeniye. — 1974. — № 4. — S. 37—45.
6. Molchanov, P. V. Zakonodatel'stvo ob administrativnoy otvetstvennosti v oblasti dorozhnogo dvizheniya: osnovnyye etapy i tendentsii razvitiya [Legislation on administrative responsibility in the field of road traffic: main stages and development trends] / P. V. Molchanov // Administrativnoye pravo i protsess. — 2018. — № 5. — S. 44—47.
7. Rogacheva, O. S. Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava [Effectiveness of the norms of administrative and tort law] / O. S. Rogacheva. – Voronezh, 2011.
8. Rossinskiy, B. V. Administrativnyye nakazaniya v sfere dorozhnogo dvizheniya i avariynost' na avtomobil'nom transporte [Administrative penalties in the field of road traffic and accidents in road transport] / B. V. Rossinskiy // Administrativnoye pravo i protsess. — 2014. — № 5. — S. 8—17.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.951

© Корякин Иван Иннокентьевич
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного, муниципального
и международного права Северо-Восточного федерального
университета имени М. К. Аммосова
ivaninnok@mail.ru

© Барашкова Милена Михайловна
— инспектор по делам несовершеннолетних отделения МВД России
по Горному району Республики Саха (Якутия)
barmilena9595@vail.ru

Некоторые вопросы реализации административной ответственности участников дорожного движения

Аннотация. Статья посвящена анализу действующего законодательства и практике его применения в сфере административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Затронуты актуальные вопросы и предложены способы совершенствования нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, регулирующих вопросы обеспечения интересов участников дорожного движения.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения; административное наказание; транспортное средство; исполнение наказаний; частные и публичные интересы.

© Ivan In. Koryakin
— Candidate of Law, docent, associate professor of the department
of constitutional, municipal and international law of the North-Eastern
Federal University in Yakutsk (NEFU)

© Milena M. Barashkova
— inspector for juvenile affairs of the department of the Ministry
of Internal Affairs of the Russian Federation in the Gorny district
of the Republic of Sakha (Yakutia)

Some issues of implementation of administrative responsibility of traffic participants

Abstract. The current paper has considered the analysis of the current legislation and the practice of its application in the field of administrative responsibility for offenses in the field of road traffic. There have been touched upon some topical issues and proposed the ways of improving the regulatory legal acts of the federal and regional levels, regulating the issues of ensuring the interests of traffic participants.

Keywords: traffic safety; administrative punishment; vehicle; execution of punishments; private and public interests.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) являются наиболее важными актами административного законодательства, с их принятием осуществлена кодификация нормативных правовых актов, составляющих институт административной ответственности, определены административные правонарушения, в том числе и в области дорожного движения, а также порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» сформулировано понятие «дорожное движение» — совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог».

Эти два нормативных правовых акта раскрывают нам термин административной ответственности в сфере дорожного движения.

Проанализируем данные правовые акты, определяющие порядок обеспечения безопасности дорожного движения на улицах и дорогах Российской Федерации, хотя их названия не всегда соответствуют содержанию. Очевидна недостаточная согласованность документов между собой, а предусмотренная в них ответственность для нарушителей правил дорожного движения неадекватна опасности последствий для жизни и здоровья людей.

Самый реализуемый вид административного наказания — это административный штраф. В соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф — это денежное взыскание в пользу государства, выражающееся в рублях. Тем не менее данный вид наказания не способен предупредить в дальнейшем иные правонарушения в области дорожного движения.

Основанием для административной ответственности являются административные правонарушения. К таким нарушениям относятся:

управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке; управление транспортным средством без государственных регистрационных знаков; установка на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков; нарушения при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе регистрационных документов на транспортное средство или не имеющим права управления транспортным средством; водителем, лишенным права управления транспортными средствами или находящимся в состоянии опьянения, и другие нарушения [3].

Мировая практика показывает, что действия, направленные на обеспечение жизни и здоровья людей, должны быть жесткими, бескомпромиссными. В наше время с развитием системы автоматизации все больше распространяется практика применения административных штрафов [2].

Таким образом, административная ответственность за нарушение в сфере безопасности дорожного движения является наиболее распространенной системой наказания за совершение правонарушения.

МВД России уделяет пристальное внимание проблеме обеспечения безопасности дорожного движения. Так, выступая на расширенном заседании Коллегии МВД России в 2018 г., министр внутренних дел РФ В. А. Колокольцев отметил: «Обеспечен комплексный подход к повышению безопасности дорожного движения. Реализация основных мероприятий в этой сфере проводилась в рамках одноименной федеральной целевой программы на 2013—2020 годы». Следует обратить внимание, что при решении государством основных задач по обеспечению безопасности дорожного движения важное значение имеет именно правовое регулирование данных процессов, которое находит выражение в конкретных нормах права [1].

В 2019 г. Правительством РФ принято решение о разработке концепции нового Кодекса об административных правонарушениях с последующей разработкой на ее основе административного законодательства. Основанием явилось несовершенство действующего КоАП РФ. Специалисты отмечают, что принятый в 2002 г. Кодекс и существующий институт административной ответственности уже не отвечают современным реалиям и требуют обновления. Первым этапом законотворческой деятельности в рассматриваемом направлении стала разработка и принятие КАС РФ.

Реализации правовых норм способствует их точное изложение и удобное структурирование. В КоАП РФ и КАС РФ, по сути, содержатся три группы правовых норм: материальные, устанавливающие основание и меры ответственности; процессуальные, регламентирующие процедуру

административного производства; исполнительные, устанавливающие порядок исполнения наложенных санкций.

Необходимо разрешить проблемы разграничения полномочий в сфере законодательства РФ и субъектов РФ об административных правонарушениях.

Нуждается в уточнении и понятие «законодательство об административных правонарушениях» [6]. Полагаем, что для упорядочения законодательных актов субъектов РФ необходимо ввести требование о кодификации законодательства субъектов и возможности устанавливать административную ответственность только в едином законе субъекта. Разрозненность и многочисленность законов приводит к трудностям в их применении.

В общих положениях актуальным является представление понятия отдельных видов правонарушений: длящееся, продолжаемое, неоднократное, повторное, малозначительное, а также однородные правонарушения. Отсутствие таких дефиниций в действующем КоАП РФ вызывает сложности в правоприменительной деятельности.

В КоАП РФ, несмотря на отсутствие определений, вышеназванные понятия используются. Например, освобождение от наказания при малозначительности правонарушения (ст. 2.9), для длящегося правонарушения установлены специальные сроки привлечения к ответственности (ч. 2 ст. 4.5).

Развитие административного законодательства в области дорожного движения нашло отражение в следующих правовых актах:

— распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018—2024 годы». Основная цель указанного нормативного акта — это стремление к достижению нулевой смертности на дорогах в результате дорожно-транспортного происшествия, кроме того, Стратегия содержит подробный анализ причин и условий, приводящих к нарушению правил дорожного движения, а также совокупность мер, направленных на устранение указанных причин и условий;

— Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым закреплена трехуровневая система организации дорожного движения, включающая федеральный, региональный и местный уровни. Кроме того, предусмотрено обязательное применение технических регламентов и стандартов при строительстве, реконструкции и содержании дорог, а также детально регламентирован вопрос парковок, в том числе и платных, а также установлены критерии эффективности организации дорожного движения.

КоАП РФ и КАС РФ являются действенным инструментом по привлечению лиц, нарушающих правила дорожного движения, к

административной ответственности. Законодательство своевременно реагирует на меняющиеся общественные отношения, что находит отражение в положениях КоАП РФ. КАС РФ направлен на ужесточение административной ответственности в случае повторного совершения однотипного деяния в сфере безопасности дорожного движения, вплоть до лишения права управления транспортным средством.

Предусматривается привлечение к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения на основе видеозаписи других участников дорожного движения, которая направляется в компетентный государственный орган в рамках проекта «Народный инспектор», что в конечном итоге создаст обстановку нетерпимости к любым противоправным проявлениям на дороге.

К неразберихе при правоприменении приводит отсутствие определения понятия «административно-правовой режим обеспечения безопасности дорожного движения» как особой системы закрепленных в законодательстве административно-правовых норм и необходимых организационных управленческих мероприятий, определяющих правовой статус участников дорожного движения и порядок его реализации, обусловленный особенностями деятельности, направленной на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, а также снижение тяжести их последствий.

Для устойчивого регулирования механизмов правоприменения в сфере административно-правовой ответственности за нарушения в области дорожного движения в Российской Федерации необходимо определить понятийный аппарат.

Под административной ответственностью за нарушения в области дорожного движения понимается вид государственно-правового принуждения, механизм которого реализуется в предусмотренной КоАП РФ и КАС РФ процессуальной форме и в результате которого лицо, совершившее административное правонарушение, несет ответственность в виде личного, морального, имущественного или организационного характера.

В законодательстве просматривается два порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях — административный и судебный. Складываясь и существуя в рамках, главным образом, данных процессуальных форм, институт административной ответственности и правовая регламентация его применения с течением времени становились все более взаимосвязанными и взаимообусловленными.

С начала 1990-х гг. существовала и иная проблема, в некоторой степени актуальная и по сей день. Дело в том, что нормы, устанавливающие административную ответственность, содержались в значительном числе разнообразных нормативных актов, в том числе и подзаконных. Это было абсолютно легально, так как ранее действовавший Кодекс РСФСР об

административных правонарушениях допускал подобную ситуацию. В результате возникали серьезные проблемы в правоприменении.

Значительным изменениям подверглись институты административной ответственности, например, дано новое определение понятия «правонарушение», изменены нормы о формах вины. Важной новеллой КоАП РФ является появление в нем норм о привлечении к административной ответственности юридических лиц, поскольку Кодекс РСФСР предусматривал в качестве субъектов административной ответственности исключительно физических лиц. В части наказаний к новеллам действующего КоАП РФ следует отнести то, что появился новый вид административного наказания — дисквалификация, исключено наказание в виде исправительных работ, уточнено название таких универсальных видов наказаний, как штраф и арест.

Особенностью государственно-территориального устройства России является ее федеративный характер. Данное обстоятельство порождает проблемы, связанные с разграничением предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе в сфере правового регулирования административной ответственности. В соответствии с Конституцией РФ вопросы административной ответственности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Это означает, что правовое регулирование в данной сфере вправе осуществлять как Российская Федерация, так и субъекты РФ, вопрос лишь в том, в какой части. Важно иметь в виду, что КоАП РФ принят лишь спустя несколько лет с момента принятия Конституции РФ. Это побудило субъекты РФ осуществлять опережающее регулирование в сфере административной ответственности.

Право субъектов РФ на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения было в свое время подтверждено Конституционным Судом РФ [4]. Однако Суд постановил: как только по предмету совместного ведения будет принят и вступит в силу соответствующий федеральный закон, субъекты РФ должны привести свое законодательство по данному предмету в соответствие с федеральным законом. По этой причине с 2002 г. в субъектах РФ начался процесс приведения собственного законодательства об административной ответственности в соответствие с КоАП РФ.

Законодатель предусмотрел следующую конструкцию разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ: в ст. 1.3 КоАП РФ приведены полномочия, отнесенные к исключительному ведению Российской Федерации. Все иные вопросы могут быть урегулированы законами субъектов РФ по их усмотрению. При этом к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление всех существенных элементов административной ответственности, включая регулирование административной ответственности по вопросам,

имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. К компетенции субъектов РФ фактически отнесено установление круга правонарушений по вопросам, имеющим региональное значение, а также определение тяжести наказания за данные правонарушения. При этом видами наказания за такие правонарушения могут быть только предупреждение или штраф.

Важной проблемой остается то, что КоАП РФ не предусматривает каких-либо четких критериев разграничения вопросов федерального и регионального значения [5].

Формулировка соответствующей статьи КОАП РФ, регулирующей вопросы разграничения полномочий, позволяет сделать вывод, что административная ответственность за нарушение норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, предусматривается исключительно КоАП РФ. В силу этого субъекты РФ вправе установить административную ответственность только за нарушение норм, закрепленных законами субъектов РФ. Нечеткая формулировка порождает споры о разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ. Очевидно, что вопросами федерального значения должны считаться все те вопросы, которые Конституцией РФ и федеральными законами отнесены к компетенции органов государственной власти РФ.

В соответствии с положениями ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Наличие двух субъектов, связанных с привлечением к административной ответственности, обусловлено характером распределения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

К ведению Российской Федерации отнесено установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, как это указано в п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ.

В Республике Саха (Якутия) действует Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14 октября 2009 г. № 726-З № 337-IV, где в гл. 9 «Административные правонарушения на транспорте» устанавливается административную ответственность за правонарушения в области дорожного движения. Характерная особенность данного Кодекса, касающаяся административной ответственности в области дорожного движения, исходит из природных условий Республики Саха (Якутия): например, ст. 9.10 «Выезд транспортного средства на лед в

период введенных ограничений», установленных нормативным правовым актом органа государственной власти Республики Саха (Якутия) или органа местного самоуправления. Следует сказать, что статьи Кодекса, регулирующие вопрос административной ответственности в области дорожного движения, в последнее время все больше утрачивают силу. Допустим, в 2015 г. утратила силу ст. 9.2 «Невыдача билета пассажиру» или ст. 9.4 «Проезд в пачкающей одежде, провоз загрязняющих предметов в автомобильном городском или пригородном пассажирском транспорте общего пользования». Данные нормы права потеряли свою силу вследствие их очевидной нецелесообразности. В г. Якутске, например, билеты на автобус выдаются пассажиру в виде чеков об оплате проезда и то не всегда, они присутствуют в пригородном автобусе, но практически полностью отсутствуют в городском.

Следующей новеллой КоАП РФ является закрепленная в нем модель правового регулирования административной ответственности. Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Данная модель совершеннее предыдущей, допускавшей возможность закрепления норм об административной ответственности во множестве законов. Сведение законодательства об административной ответственности на федеральном уровне к единому нормативному правовому акту значительно облегчает правоприменение.

Современная тенденция, сложившаяся в Российской Федерации в области административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, характеризуется необходимостью применения единственно верного способа совершенствования данной структуры — введение законодателем в действие норм, направленных на ужесточение мер наказания, которые применяются к нарушителям, при совершении правонарушений в области дорожного движения [6].

Меры, применяемые к нарушителям на сегодняшний день, характеризуются лояльностью. Однако помимо отсутствия действенных санкций важнейшей проблемой данного института выступает несовершенство порядка процессуального производства по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области дорожного движения.

Безопасность дорожного движения и его обеспечение в современном мире приобретает особое значение ввиду значительного увеличения автомобильного транспорта, урбанизации, изменения качественных показателей транспортных средств и дорог, а также возросшего уровня правосознания граждан. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения — комплексная задача, которая стоит не только перед нашим государством, но и перед мировым сообществом. Следует учесть, что правовая составляющая обеспечения безопасности дорожного движения

является вектором развития общественных отношений в указанной сфере, определяя дальнейшие тенденции, свидетельствующие об определенных изменениях или необходимости корректировки уже сложившихся обстоятельств.

Научное сообщество должным образом реагирует на современные тенденции развития административного законодательства в части, касающейся обеспечения безопасности дорожного движения, посвящая данной проблематике значительное количество научных изысканий.

Сформирована и эффективно действует система государственных органов, обеспечивающих основные мероприятия, направленные на регулирование правоотношений в сфере безопасности дорожного движения, обеспечения частных и публичных интересов его участников.

Следует учесть, что одним из основных государственных органов, обеспечивающих предупреждение и пресечение правонарушений и иных противоправных проявлений, связанных с дорожным движением, являются органы внутренних дел в целом и подразделения государственной инспекции безопасности дорожного движения в частности. Основная деятельность направлена именно на профилактику нарушений правил дорожного движения.

Подводя итог вышесказанному, целесообразно отметить, что современные тенденции развития административного законодательства в сфере безопасности дорожного движения учитывают как социальные, экономические, политические, технологические особенности развития общества, так и направлены на вовлечение граждан в обеспечение безопасности дорожного движения. Кроме того, основная задача норм права в обозначенной сфере — это профилактика и предупреждение противоправных проявлений, связанных с нарушением правил дорожного движения.

Целью института административной ответственности в сфере дорожного движения (на правоустановительном и правоприменительном уровнях) является предупреждение нарушения установленных требований в обеспечении частных и публичных интересов участников дорожного движения путем формирования, наряду с другими средствами регулирования, установки на правомерное поведение (позитивной ответственности) с помощью такого средства, как наказание правонарушителей.

По оценке ряда специалистов в настоящее время в России действуют более 1700 законов и подзаконных актов, имеющих отношение к обеспечению безопасности дорожного движения. И если во многих экономически развитых странах доминируют инженерно-технические способы решения проблем безопасности дорожного движения, то в России, к сожалению, наблюдается противоположная тенденция — ведущее место до сих пор занимает нормативно-правовой аспект решения указанных проблем, заключающийся в стремлении максимально возможным образом

«зарегулировать» все стороны дорожно-транспортного процесса. В сложившейся ситуации практически невозможно достичь положения, когда каждый участник дорожного движения или должностное лицо, связанное с обеспечением безопасности дорожного движения, всегда поступали бы в полном соответствии с совокупностью всех установленных в этой области норм и правил. В связи с этим как у работников дорожно-патрульной службы, так и у водителей, равно как и у лиц, оказывающих им юридическую помощь в качестве защитников в производстве по делам об административных правонарушениях, и лиц, рассматривающих такие дела, нередко отсутствует единообразное понимание многих правовых норм, регламентирующих правоотношения в сфере дорожного движения. Представляется, что подобного рода ситуацию нужно кардинально менять именно в сторону унификации законодательства.

Литература

1. Абрамова, Л. А. Средства индивидуальной мобильности: проблемы правового регулирования участия в дорожном движении и административная ответственность / Л. А. Абрамова, С. Б. Верещак, А. В. Верещак // Право и практика. — 2020. — № 4. — С. 75—78.
2. Горбачев, С. М. Автоматизация процесса привлечения к административной ответственности за нарушения правил дорожного движения / С. М. Горбачев // Академическая мысль/право. — 2019. — № 1 (6). — С. 86—89.
3. Горовенко, С. В. Введение административной ответственности за систематическое нарушение правил дорожного движения: проблемы и перспективы / С. В. Горовенко, В. И. Майоров // Пробелы в российском законодательстве. — 2018. — № 6. — С. 292—296.
4. Занина, Т. М. Проблемы реализации административной ответственности в сфере безопасности дорожного движения / Т. М. Занина, К. А. Занин // Административное право и процесс. — 2018. — № 2. — С. 53—58.
5. Ненашев, А. С. Проблемы презумпции вины при реализации административной ответственности в сфере дорожного движения / А. С. Ненашев // International Journal of Humanities and Natural Sciences. — 2020. — Vol. 12-4 (51). — P. 21—24.
6. Смоляков, А. И. Государственная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: шаг вперед, шаг назад / А. И. Смоляков // Сибирское юридическое обозрение. — 2020. — № 4. — С. 38—43.

References

1. Abramova, L. A. Sredstva individual'noy mobil'nosti: problemy pravovogo regulirovaniya uchastiya v dorozhnom dvizhenii i administrativnaya otvetstvennost' [Means of individual mobility: problems of legal regulation of participation in road traffic and administrative responsibility] / L. A. Abramova, S. B. Vereshchak, A. V. Vereshchak // Pravo i praktika. — 2020. — № 4. — S. 75—78.
2. Gorbachev, S. M. Avtomatizatsiya protsessa privlecheniya k administrativnoy otvetstvennosti za narusheniya pravil dorozhnogo dvizheniya [Automation of the process of bringing to administrative responsibility for violations of traffic rules] / S. M. Gorbachev // Akademicheskaya mysl'/pravo. — 2019. — № 1 (6). — S. 86—89.
3. Gorovenko, S. V. Vvedeniye administrativnoy otvetstvennosti za sistematicheskoye narusheniye pravil dorozhnogo dvizheniya: problemy i perspektivy [Introduction of

administrative responsibility for systematic violation of traffic rules: problems and prospect] / S. V. Gorovenko, V. I. Mayorov // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. — 2018. — № 6. — S. 292—296.

4. Zanina, T. M. Problemy realizatsii administrativnoy otvetstvennosti v sfere bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya [Problems of the implementation of administrative responsibility in the field of road safety] / T. M. Zanina, K. A. Zanin // Administrativnoye pravo i protsess. — 2018. — № 2. — S. 53—58.
5. Nenashev, A. S. Problemy prezumptsii viny pri realizatsii administrativnoy otvetstvennosti v sfere dorozhnogo dvizheniya [Problems of presumption of guilt in the implementation of administrative responsibility in the field of road traffic] / A. S. Nenashev // International Journal of Humanities and Natural Sciences. — 2020. — Vol. 12-4 (51). — P. 21—24.
6. Smolyakov, A. I. Gosudarstvennaya politika v oblasti obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: shag vpered, shag nazad [State policy in the field of road safety: a step forward, a step back] / A. I. Smolyakov // Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye. — 2020. — № 4. — S. 38—43.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.951

© Шишкина Елена Васильевна
— кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Саратовского военного ордена Жукова Краснознаменного института войск национальной гвардии Российской Федерации
innashishkina@yandex.ru

© Куриленко Юлия Александровна
— кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры информатики и математики Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя
kurilenko.yul@yandex.ru

Роль войск национальной гвардии в обеспечении транспортной безопасности

Аннотация. В статье рассмотрены и охарактеризованы транспортная безопасность и ее виды, роль войск национальной гвардии в ее обеспечении, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов. Акцентируется внимание на вопросе противодействия террористическим угрозам, в том числе на объектах транспортной инфраструктуры. Определены возможности Росгвардии в обеспечении транспортной безопасности совместно с другими органами исполнительной власти, с применением новейших разработок беспилотных летательных аппаратов российского производства с высокотехнологичными возможностями.

Ключевые слова: транспортная безопасность; беспилотные летательные аппараты; антитеррористическая защищенность.

© Elena V. Shishkina
— Candidate of Law, associate professor of the department of constitutional and administrative law of the Saratov military Red Banner order Institute of National Guard Troops

© Yuliya Al. Kurilenko
— Candidate of Law, deputy head of the department
of informatics and mathematics of the Moscow University
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
named after V.Y. Kikot

The role of the National Guard in transport security

Abstract. The current paper has considered and described transport security and its types, the role of the National Guard in its enforcement, including the use of unmanned flying vehicles. Attention has been focused on the issue of countering terrorist threats, including those at transport infrastructure facilities. There have been identified the possibilities of the Russian Guard in enforcing transport security together with other executive authorities, using the latest developments of Russian-made unmanned flying vehicles with high-tech capabilities.

Keywords: transport security; unmanned flying vehicles; anti-terrorist security.

Согласно Федеральному закону от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» транспортная безопасность является составляющей национальной безопасности, определяет защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Национальная безопасность обеспечивается посредством защиты интересов России от угроз различного характера, при этом конституционные права и свободы граждан, мир и согласие, суверенитет и независимость государства объявляются высшей ценностью (Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). Для решения поставленных Президентом РФ задач, изложенных в Стратегии национальной безопасности, уполномоченными государственными органами страны создаются и видоизменяются специальные органы исполнительной власти, одним из которых является Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации под руководством Президента РФ. Росгвардия стоит на защите конституционного строя совместно с Вооруженными Силами РФ и правоохранительными органами, обеспечивая государственную и общественную безопасность, защиту прав и свобод населения страны, а при необходимости и за ее пределами (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»).

Определение национальных интересов России затрагивает экономическую, социальную, военную, внутриполитическую, международную, информационную и ряд других сфер. Следует отметить,

что транспортная безопасность также имеет отношение ко всем из перечисленных сфер. Обеспечение национальных интересов в данном направлении осуществляется путем взаимодействия институтов государственной власти и специализированных органов транспортной инфраструктуры.

Роль транспортной безопасности возрастает в условиях технического прогресса. С одной стороны, современная жизнь в целом облегчается и усовершенствуется в условиях появления более скоростного, маневренного и комфортного транспорта, но и возрастает опасность воздействия на него противоправными силами при практически полной компьютеризации, а значит, возможность негативно воздействовать на дальнем расстоянии.

В целях обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации необходимо своевременно проводить комплекс мер, заключающихся в прогнозировании и оперативном предупреждении факторов, влияющих на наступление угроз, которые будут направлены на предотвращение вреда от противоправных действий на транспорте, чрезвычайных ситуаций в соответствии международными требованиями транспортной безопасности.

Россия занимает огромную территорию и имеет большое количество соседствующих стран, что ставит остро вопрос обеспечения государственной безопасности. Транспортные коммуникации являются наиболее уязвимыми объектами противоправных посягательств, поскольку предполагают большое скопление людей, повышенную проходимость незнакомых лиц, наличие багажа, под видом которого легче замаскировать взрывное устройство, ограниченность действий, т.е. невозможность быстро покинуть транспортный объект в случае опасности, если это авиаполет, либо рейс морского или речного судна, и другие сложности, которые привлекают зачинщиков противоправных действий.

Транспортная безопасность обеспечивается системой мер, необходимых для сохранности здоровья и жизни пассажиров, которые перемещаются в поездах, путешествуют на морских судах, авиалайнерах, автомобильным транспортом, и включает в себя авиационную, железнодорожную, водную и дорожную безопасность.

Согласно Воздушному кодексу Российской Федерации авиационная безопасность — состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации. Основными мероприятиями по предупреждению актов незаконного вмешательства в деятельность эксплуатанта авиации общего назначения являются:

а) соблюдение пропускного и внутриобъектового режима в аэропортах базирования;

б) организация и обеспечение охраны воздушных судов и объектов эксплуатанта авиации общего назначения;

в) оборудование воздушных судов противоугонными устройствами;

г) обеспечение экипажей воздушных судов инструктивными документами по авиационной безопасности;

д) досмотр пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, багажа, вещей, находящихся при пассажирах, грузов, почты и бортовых запасов;

е) предполетный досмотр гражданских воздушных судов;

ж) организация и принятие мер по урегулированию чрезвычайных ситуаций (Требования по авиационной безопасности к эксплуатантам авиации общего назначения: федеральные авиационные правила, утвержденные приказом Минтранса России от 27 марта 2003 г. № 29).

Изучением мер обеспечения защиты объектов транспортной инфраструктуры — аэропортов, территорий воинских частей, важных государственных объектов, от противоправного воздействия, в том числе несанкционированных полетов беспилотных летательных аппаратов (далее — БПЛА) занимается Управление транспортной безопасности Росавиации. Службы аэропорта, ответственные за обеспечение транспортной (авиационной) безопасности, осуществляют свою деятельность в границах территории аэропорта, а наиболее эффективным способом противодействия таким аппаратам было бы их обнаружение и блокирование заблаговременно, т.е. до попадания в сферу важного объекта инфраструктуры.

Нарушение порядка воздушного пространства, к которым в том числе относятся несанкционированные полеты БПЛА, является компетенцией Минобороны России, о чем говорится в п. 144 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138).

Согласно Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта считается обеспеченной тогда, когда в работе железнодорожного подвижного состава и его движении исключены риски возникновения транспортных происшествий и их последствий, которые могут причинить вред людям, их жизни и здоровью, имуществу или окружающей среде.

Обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта — система экономических, организационно-правовых, технических и иных мер, предпринимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями железнодорожного транспорта, иными юридическими лицами, а также физическими лицами и направленных на предотвращение транспортных происшествий и снижение риска причинения вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц. Обеспечение безопасности движения поездов

заключается в исключении недопустимого риска по причинению вреда жизни и здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, а также государственному и муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений в процессе движения железнодорожного подвижного состава, участвующих в этом процессе технических средств (Безопасность функциональная системы управления и безопасности движения поездов: межгосударственный стандарт ГОСТ 33358-2015).

Понятие водной безопасности заключается в осуществлении бесперебойного доступа населения к адекватному количеству воды приемлемого качества для существования, поддержания благосостояния человека, социально-экономического развития, а также в возможности пользоваться объектами морского и речного транспорта без угрозы для жизни и здоровья людей, нарушения экосистемы Земли. Требования, предъявляемые к транспортной безопасности на морском и водном транспорте, являются как общими требованиями транспортной безопасности, так и дополнительными, с учетом особенностей водных транспортных средств.

Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» безопасность дорожного движения отражает степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий, их последствий. Обеспечением безопасности дорожного движения занимаются специализированные правоохранительные органы, основные задачи которых — предупредить дорожно-транспортные происшествия, предотвратить или снизить наступление тяжких последствий, а также устранить опасные ситуации, которые угрожаю жизни и здоровью людей, сохранности имущества.

Большее внимание при проектировании, строительстве и эксплуатации транспортных объектов стало уделяться вопросам охраны природы и окружающей среды.

В настоящее время серьезной опасности объекты транспортной инфраструктуры стали подвергаться с воздуха, а именно в результате несанкционированного воздействия на них БПЛА. Наибольшая эффективность решения задач в данной области достигается посредством совместного взаимодействия, а также взаимодействия с другими органами исполнительной власти.

Деятельность по пресечению противоправных посягательств на объекты транспортной инфраструктуры можно условно подразделить на три направления: предупреждение, пресечение и минимизация (ликвидация) негативных последствий. Применяются при этом действия правового, физического и морального воздействия, включая меры государственного принуждения. Огромную помощь при всех указанных видах воздействия оказывают БПЛА. Они предупреждают противоправные деяния на транспорте, патрулируя пути сообщения и

сопровождая транспорт, в том числе с важным грузом. Разведывательная информация, поступающая с беспилотников в режиме онлайн, помогает оперативно выслать группу захвата и обезвреживания в целях пресечения преступлений и правонарушений, совершаемых на транспортных объектах (автомобильных и железных дорогах, речных и морских акваториях и прилегающей территории). Кроме того, БПЛА осуществляют деятельность по поиску пострадавших лиц, розыску сбежавших преступников, орудий и предметов совершения преступлений.

В настоящее время осуществлять защиту от террористических актов, нарушений общественного порядка в местах массового скопления людей, иных актов незаконного вмешательства, поиск пропавших людей, а также розыск преступников, скрывающихся от правоохранительных органов, уже малоэффективно старыми привычными способами. Необходимо осуществлять разработку различных технологий, позволяющих быстро и эффективно предотвращать такого рода явления. Правонарушители все чаще используют усовершенствованные приборы и способы совершения терактов и иных противоправных деяний, обнаружить и обезвредить которые помогают БПЛА. Жизненно необходимы научно-практические разработки в данном направлении и упрощение порядка введения их в действие. Широко используемые средства досмотровой техники уже не позволяют в полной мере обеспечить безопасность на объектах транспорта, в местах массового скопления людей и на других важных объектах, необходима помощь с воздуха. Поэтому применение БПЛА способствует разрешению критических ситуаций.

Войска национальной гвардии все чаще стали использовать БПЛА в целях мониторинга важных государственных объектов на предмет обеспечения воздушной безопасности. Авиационные воинские части и другие подразделения войск национальной гвардии России образовались в результате слияния авиации внутренних войск МВД России и авиации органов внутренних дел Российской Федерации при создании Росгвардии в 2016 г. Предназначением авиационных отрядов специального назначения выступает обеспечение деятельности подразделений специального назначения по охране общественного порядка, борьбе с преступностью, противодействию терроризму и экстремизму. В настоящее время данные подразделения переведены на военную службу в упрощенном порядке и переданы в состав отдельных авиационных эскадрилий округов войск национальной гвардии [Концепция развития беспилотных авиационных систем и применения беспилотных воздушных судов войск национальной гвардии Российской Федерации до 2033 года, утвержденная приказом директора Росгвардии].

Авиация Росгвардии решает широкий круг задач. При содействии крылатых росгвардейцев, оснащенных по самому последнему слову техники, осуществляется мониторинг оперативной обстановки в регионе, обеспечение общественной безопасности в случаях проведения массовых

мероприятий. Главным управлением охраны общественного порядка Центрального аппарата Росгвардии разработаны методические рекомендации по реализации военнослужащими и сотрудниками войск национальной гвардии России полномочий по пресечению нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве над местами выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач по участию в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности [Реализация военнослужащими и сотрудниками войск национальной гвардии Российской Федерации полномочий по пресечению нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве над местами выполнения войсками национальной гвардии Российской Федерации служебно-боевых задач по участию в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности: методические рекомендации Главного управления охраны общественного порядка войск национальной гвардии Российской Федерации. — Москва, 2020].

Террористические организации, запрещенные в Российской Федерации, все чаще стали использовать небольшие БПЛА со взрывными устройствами, а также с химическим или биологическим оружием, что может привести и порой приводит к гибели людей и уничтожению государственных объектов и секретной информации. Именно на борьбу с ними ориентированы спецподразделения Росгвардии.

Распознание и уничтожение беспилотников способствует защите от несанкционированного сбора информации различного рода об объекте и расположенных на нем сил и средств, включая определение сотовых телефонов и радиоэлектронных средств, несанкционированного проникновения на охраняемые объекты, внедрения в системы управления, нанесения управляемых точечных поражений.

В соответствии с Концепцией развития беспилотных авиационных систем и применения беспилотных воздушных судов войск национальной гвардии Российской Федерации до 2033 года беспилотное воздушное судно — воздушное судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот). Беспилотная авиационная система — комплекс взаимосвязанных элементов, включающий в себя одно или несколько беспилотных воздушных судов, средства обеспечения взлета и посадки, средства управления полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов и контроля за полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов.

Роль и место беспилотной авиационной системы при решении задач войск национальной гвардии России определяются возможностями:

— эффективного решения широкого круга задач (разведывательных, ударных, специальных, транспортных, прикладных) в различных условиях обстановки;

— оперативной доставки целевой (полезной) нагрузки в назначенные районы;

— контроля назначенных районов в течение длительного времени с минимальными экономическими затратами.

Актуальность развития беспилотной авиационной системы обусловлена необходимостью повышения возможностей войск национальной гвардии России.

Беспилотные авиационные системы войск национальной гвардии могут применяться совместно с системами других органов исполнительной власти для решения задач по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, охране важных государственных объектов, по борьбе с терроризмом и экстремизмом, при обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции, при участии в территориальной обороне Российской Федерации, при оказании помощи пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы РФ.

Возможность использования беспилотниковРосгвардией последние годы активно распространяется по всем округам. Ряд задач уже невозможно представить без их помощи. Регулярно проводятся учения с БПЛА, в результате чего отрабатываются слаженные действия по их качественному использованию для решения задач, стоящих перед Росгвардией.

В соответствии с п. 33 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» войска наделены общими полномочиями по пресечению нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях защиты жизни и здоровья граждан, а также военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии России, территорий (акваторий), охраняемых войсками национальной гвардии объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях, собственных объектов войск национальной гвардии, над местами выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач.

Беспилотные воздушные суда выявляются и обезвреживаются, вплоть до уничтожения, специальными подразделениями Росгвардии посредством использования дистанционного специального технического оборудования подавления и преобразования сигналов. В исключительных случаях, когда незаконное нахождение беспилотного воздушного судна в воздушном пространстве над местами выполнения войсками служебно-боевых задач представляет угрозу для жизни и здоровья граждан, а также военнослужащих (сотрудников), допускается использования оружия для пресечения нахождения такого судна в воздушном пространстве (если иными средствами не представляется возможным прекратить их незаконное нахождение в воздушном пространстве), при этом необходимо

учитывать, что риски применения оружия должны быть ниже возможных рисков для жизни и здоровья граждан, а также военнослужащих (сотрудников) от нахождения беспилотного воздушного судна в воздушном пространстве.

При приказах, командах, сигналах учитываются характер опасности действий беспилотного воздушного судна и угроза жизни, здоровью граждан, личного состава, угроза нанесения ущерба охраняемым объектам, ход выполняемых дополнительных мер по защите граждан, личного состава, объектов (оповещения и эвакуации) и возможные риски от падения (приземления, вынужденной посадки), результаты действий по обнаружению и пресечению противоправных действий внешнего пилота.

Пресечение противоправной деятельности внешнего пилота осуществляется войсковыми нарядами на постах, маршрутах несения службы, а также войсковыми нарядами, назначенными для проведения обследования местности (акватории), с целью определения места подготовки беспилотного воздушного судна к запуску для совершения противоправных действий или правонарушителя, осуществляющего управление и контроль за полетом беспилотного воздушного судна.

В случае установления контакта с внешним пилотом беспилотного воздушного судна ему сообщается требование о незамедлительном прекращении полета беспилотного воздушного судна.

При выполнении указанного требования осуществляется пресечение нахождения беспилотного воздушного судна в воздушном пространстве, в том числе с воздействием на пульт управления беспилотным воздушным судном с применением специальных технических средств противодействия беспилотным воздушным судам, а при крайней необходимости, при невозможности иными средствами прекратить незаконное нахождение беспилотного воздушного судна в воздушном пространстве, путем применения оружия.

Оружие и иные специальные технические средства применяются для повреждения или уничтожения беспилотного воздушного судна в целях защиты (при возникновении непосредственной угрозы) жизни и здоровья граждан, личного состава, объектов, если иными средствами не представляется возможным прекратить их незаконное нахождение в воздушном пространстве, над местами выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач.

Итак, транспортная безопасность включает в себя комплекс мер государственного характера, включающих правовые, силовые и психологические способы защиты пассажиров, багажа, грузов и объектов транспортной инфраструктуры. Роль войск национальной гвардии в данном вопросе неоспоримо велика. Они охраняют общественный порядок и обеспечивают общественную безопасность на всех видах транспорта и вблизи их, а также совместно с другими

специализированными органами осуществляют борьбу с терроризмом на транспорте. Используемые Росгвардией беспилотные летательные системы позволяют оптимизировать процесс транспортной безопасности Российской Федерации. А это способствует спасению человеческих жизней, минимизации негативных разрушительных последствий, достойному отпору последователям идеологии насилия.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 349.2:351.74

© Горовой Виктор Владимирович
— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминология» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
gorovoi69@mail.ru

© Щербинина Ирина Васильевна
— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правовых дисциплин Государственного образовательного учреждения высшего образования Московской области «Государственный гуманитарно-технологический университет»
ircha8099@mail.ru

© Зыков Вячеслав Викторович
— кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин Государственного образовательного учреждения высшего образования Московской области «Государственный гуманитарно-технологический университет»
slawa-64@mail.ru

Проблемы социально-правового обеспечения в области оплаты труда сотрудников правоохранительных органов России на транспорте

Аннотация. Статья является продолжением ранее опубликованной статьи «Актуальные проблемы административно-правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов Российской Федерации» [4], в которой описаны коллизии законодательства, выявленные в ходе научного анализа специальных норм законодательства РФ, регулирующих служебную деятельность сотрудников транспортной полиции России и сотрудников транспортного отряда мобильного особого назначения (ОМОН) Росгвардии. Теоретическую и практическую основу статьи составляют решения высших судов, наработки ведущих специалистов, которые исследуют и выделяют общие проблемы регулирования служебной деятельности сотрудников транспортной полиции России и сотрудников

ОМОН Росгвардии. Авторами рассматриваются и показываются пути решения вопросов социально-правового обеспечения всех сотрудников правоохранительных органов РФ на современном этапе развития. В частности, в рамках реализации государственных гарантий рассматриваются меры и механизмы социально-правового обеспечения по оплате труда сотрудников транспортной полиции России и сотрудников ОМОН Росгвардии государственными органами РФ.

Ключевые слова: социальная защита сотрудников органов внутренних дел; отпуск; оплата труда; пособия; компенсации.

© Viktor V. Gorovoy
— Candidate of Law, docent, associate professor
of the department 'Criminal law, criminal procedure and criminalistics'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

© Irina V. Shcherbinina
— Candidate of Law, docent, associate professor of the department
of law disciplines of the State Educational Institution of Higher Education
of Moscow region "State University of Humanities and Technology" (GGTU)

© Vyacheslav V. Zykov
— Candidate of Law, associate professor of the department
of law disciplines of the State Educational Institution of Higher Education
of Moscow region "State University of Humanities and Technology" (GGTU)

The problems of social and legal support in remuneration of law enforcement employees of Russia in transport

Abstract. The current paper has continued the previously published work "Actual problems of administrative and legal regulation of social protection of internal affairs officers of law enforcement agencies of the Russian Federation" [4], which described the collisions of legislation identified in the course of the analysis of special norms of the legislation of the Russian Federation regulating the official activities of transport police of Russia and employees of the transport unit of the mobile special purpose (OMON) of the Russian Guard. The theoretical and practical basis of the paper includes the decisions of the higher courts, the developments of leading specialists who investigate and identify the general problems of regulating official activities of the transport police of Russia and the employees of the OMON of the Russian Guard. The authors have considered and showed the ways of solving the issues of social and legal support of all law enforcement officers of the Russian Federation at the present stage of development. In particular, within the framework of the

implementation of state guarantees, there are being considered measures and mechanisms of social and legal support for the remuneration of employees of the transport police of Russia and employees of the OMON of the Russian Guard by the state bodies of the Russian Federation.

Keywords: social protection of internal affairs officers; vacation; salary; benefits; compensation.

Транспортная система Российской Федерации — чрезвычайно важный объект народного хозяйства России. Современная ситуация на транспорте Российской Федерации характеризуется повышенным интересом различных бизнес-групп и сообществ, в том числе и преступных, которые угрожают совершением противоправных действий и проявлений (крайняя мера — это террористический акт). При данных обстоятельствах, по нашему мнению, в вопросах обеспечения безопасности и правопорядка на объектах транспортной инфраструктуры России требуется повышенное внимание органов правопорядка и, в первую очередь, сотрудников полиции, осуществляющих свою деятельность на транспорте, и ОМОН Росгвардии (далее — сотрудников ОВД). Однако путем опроса нами установлено, что результаты эффективной работы сотрудников ОВД напрямую зависят от мер социальной защиты их трудовой и служебной деятельности.

В конце XX и начале XXI в. в России закладываются и принимаются новые основы государственной службы как важнейшего механизма государственного управления, принципиально отличающиеся от действовавших ранее административных систем управления.

Конституционные основы государственной службы выражаются в том, что они находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, и поэтому только государство может служить гарантом стабильности и защищенности всех сотрудников правоохранительных органов и сотрудников ОВД на транспорте.

В современном российском обществе государственная служба в правоохранительных органах относится к особому виду труда, которая связана с опасностью для здоровья и жизни сотрудников ОВД, а также повышенной ответственностью перед государством. Для регулирования труда, необходимо специализированное законодательство, которое охватило бы все сферы жизнедеятельности сотрудников правоохранительных органов и сотрудников ОВД на транспорте.

Мы согласны с мнением В. В. Митрохина, который отмечает, что эффективность работы правоохранительных органов зависит от социальной защищенности сотрудников. При этом государство должно регулярно совершенствовать все социальные гарантии, предоставляемые сотрудникам правоохранительных органов, и это реформирование должно идти в рамках современного развития [3, стр. 691]. Резюмирую мнение В.

В. Митрохина, надо отметить, что своевременная государственная политика в социально-экономическом плане позволит избежать «социальную напряженность» в правоохранительных органах и не допустить коррупционного проявления.

Нашу позицию поддерживают и Е. П. Миренкова, И. Н. Кременов. Они отмечают, что затянувшееся реформирование всей системы правоохранительной деятельности в значительной мере затронуло кадровый состав сотрудников внутренних дел. Это вызвано, во-первых, слабым материальным обеспечением; во-вторых, низкой социальной защитой; в-третьих, сокращением штата, что обусловило увеличение нагрузки на сотрудника. Все эти факторы в значительной мере повлияли на эффективность деятельности [2, стр. 95].

Поспешно заявленная реформа повышения пенсионного возраста стала толчком к массовому увольнению сотрудников. Эффективность и привлекательность работы сотрудников ОВД зависит от стабильной системы социальных гарантий со стороны государства. Е. П. Миренкова, И. Н. Кременов, помимо социальных гарантий, выделяют еще и блок экономической стабильности [5, стр. 96]. Вполне с этим можно согласиться, так как с 1 января 2012 г. сотрудникам МВД России перестали компенсировать проезд на транспорте. Все это ударило по престижу службы в МВД России. По мнению В. В. Митрохина, сейчас как никогда необходимо материальное стимулирование сотрудников ОВД, которые являются государственными служащими [3, стр. 692].

В настоящее время государственными органами проводится работа по оптимизации нормативно-правовой базы для социальной защиты сотрудников правоохранительных органов, основной целью которой является совершенствование нормативной базы и государственных гарантий социальной и правовой защищенности.

Социальные отношения в сфере труда сотрудников ОВД регламентируются: Конституцией РФ, которая заложила основы социального обеспечения всех граждан России, указами Президента РФ, Трудовым кодексом Российской Федерации (далее — ТК РФ), иными федеральными законами, нормативными актами и ведомственными приказами. Государственные гарантии оплаты труда, заложенные в указанных документах, направлены:

— на повышение мотивации для профессионального и эффективного исполнения должностных обязанностей сотрудниками ОВД;

— стабильность профессиональной деятельности кадрового состава в системе МВД России и Росгвардии.

По нашему мнению, данные функции напрямую должны согласовываться с нормами ТК РФ и не могут противоречить нормам федерального законодательства, регулирующим служебную деятельность государственных служащих.

Однако, как показал анализ правоприменительной практики в совокупности с анализом некоторых положений законодательства РФ, не все нормы специального законодательства в полной мере отражают правовые нюансы служебной деятельности сотрудников ОВД. В настоящее время остаются не разрешенными вопросы, выявленные нами в ходе анализа вышеуказанных нормативных правовых актов как на федеральном, так и на региональном уровне, относительно дифференциации оплаты труда сотрудников ОВД (Росгвардии).

Под сотрудником Росгвардии понимается сотрудник правоохранительных органов, переведенный сотрудник ОВД МВД России в соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» и проходящий службу в распоряжении вновь образованного органа внутренних дел (Росгвардии) на предполагаемую к замещению должность (которая замещалась им ранее в МВД России в соответствии с ранее заключенным контрактам о прохождении службы в органах внутренних дел МВД России), которую он не замещал (занимал) в органах внутренних дел (Росгвардии) с момента образования органа внутренних дел (Росгвардии), и которая не подлежит сокращению из состава Росгвардии, как штатная единица из полного штатного состава вновь образованного государственного органа (Росгвардии) в случае проведения организационно-штатных мероприятий органом внутренних дел (Росгвардии), который не заключил контракт с органами внутренних дел (Росгвардии) не по своей инициативе (волеизъявлению), и поэтому еще не принят на военную службу по контракту в войска Росгвардии. Указанным сотрудникам оплата труда производится на усмотрение руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя подразделения органов внутренних дел, и поставлена в зависимость от часто меняющихся положений подзаконных актов (приказов). На наш взгляд, существование зависимости оплаты труда от усмотрения руководства и часто меняющегося регламентария порождает правовые проблемы и пробелы, а также негативно сказывается на финансовом обеспечении сотрудников ОВД.

Нами выявлено, что ст. 30 (ч. 1 и 3), 36 (п. 1 ч. 1, ч. 4—7), 82 (п. 11 ч. 2 и ч. 7), 84 (ч. 1, 2, и 4), 85 (ч. 1 и 2) Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и п. 4 ч. 4 ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О войсках национальной гвардии Российской Федерации”» не предполагают

возможности применения закрепленного в них основания для рассматриваемой категории лиц в виде сохранения периодов и сроков предоставления основных и дополнительных отпусков, расчетных периодов для исчисления пособий и компенсаций, исчисленных во время службы в органах внутренних дел. Таким образом, указанная категория лиц (сотрудников) исключена из перечня лиц, которым сохраняются периоды и сроки предоставления основных и дополнительных отпусков, расчетные периоды для исчисления пособий и компенсаций, исчисленные во время службы в органах внутренних дел, и они оказываются лишенными права на отдых и/или денежную компенсацию за отпуск, а также лишаются денежной компенсации при увольнении.

Перечисленные положения противоречат Конституции РФ и ТК РФ, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, содержащиеся в них нормы не предполагают возможности применения предусмотренных в них оснований к случаям, не урегулированным нормативными правовыми актами РФ, указанным в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. К правоотношениям, связанным со службой в правоохранительных органах, применяется п. 4 ч. 4 ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ, который исключает (не учитывает) исследуемую категорию лиц из перечня лиц, за которыми сохраняются периоды и сроки предоставления основных и дополнительных отпусков, расчетные периоды для исчисления пособий и компенсаций, исчисленные во время службы в органах внутренних дел, т.е. не сохраняют и не учитывают дополнительные дни отдыха за неотгулянные дополнительные отпуска (в связи с болезнью сотрудника ОВД во время основного отпуска) и денежную компенсацию (и/или дополнительные дни отдыха) за выполнение служебных обязанностей сверх установленной продолжительности рабочего времени сотрудников, находящихся в распоряжении при прохождении службы ранее в сокращенных подразделениях МВД России и предполагающих проведение учета и сохранения вышеуказанного времени в нарушение конституционных норм и норм федеральных законов, по инициативе (по выбору) руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя в отношении сотрудника ОВД произвольно, а также не предполагает переход обязанности на вновь образованный орган внутренних дел по выплате денежной компенсации при увольнении и окончательном денежном расчете сотруднику ОВД (Росгвардии).

Кроме того, вышеуказанные положения закона не предусматривают при переводе из органа внутренних дел (МВД России) в другие органы внутренних дел (Росгвардии) сохранения права на дополнительные дни отдыха за неотгулянные дополнительные отпуска и денежную компенсацию (и/или дополнительные дни отдыха) за выполнение служебных обязанностей сверх установленной продолжительности

рабочего времени при прохождении службы в сокращенных подразделениях МВД России и переданных в органы внутренних дел Росгвардии в соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157. Также в нормативных актах не содержится указаний о выплате денежной компенсации за неиспользованные дополнительные выходные дни за ранее сверхурочно отработанное время сотруднику ОВД Росгвардии не заключившему контракт, проходящему службу в распоряжении органа внутренних дел Росгвардии, у которого имеется право и волеизъявление (вовремя поданные рапорта) на дополнительные дни отдыха за неотгулянные дополнительные отпуска (в связи с болезнью сотрудника ОВД во время основного отпуска) и денежную компенсацию (и/или дополнительные дни отдыха) за выполнение служебных обязанностей сверх установленной продолжительности рабочего времени при прохождении службы ранее в сокращенных подразделениях МВД России.

Указанные положения, на наш взгляд, противоречат ч. 2 ст. 6, ч. 1 и 2 ст. 7, ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 3 и 5 ст. 37 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ТК РФ, п. 1 ч. 4 ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 № 227-ФЗ, п. 6 ст. 9, ст. 11, 13, 14 и 22 Указа Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157, ч. 6 ст. 53, ч. 1 ст. 59 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, ч. 11 ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», п. 274—293 приказа МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации», абз. XVII, п. 102 приказа МВД России от 31 марта 2021 г. № 181 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием», Постановлению Конституционного Суда РФ от 25 октября 2018 г. № 38-П, п. 56 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации». Указанные выше сотрудники оказываются в неравном положении по сравнению с лицами (сотрудниками), проходящими службу в органах внутренних дел Росгвардии, заключившими контракт и относящимися к той же категории — сотрудники ОВД — в плане обеспечения их социальными и иными гарантиями, предоставляемыми при прохождении службы и увольнении из органов внутренних дел.

Мы полагаем, что ч. 2 ст. 3, п. 1 ч. 1 и ч. 3 ст. 59 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, а также п. 4 ч. 4 ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ должны рассматриваться в совокупности с положениями, указанными выше, в той мере, в какой содержащиеся в них нормы предусматривают переход прав и обязанностей вновь образованному государственному органу внутренних дел Росгвардии равно с предоставлением переведенным сотрудникам дополнительных

дней отдыха за неотгулянные дополнительные отпуска и денежную компенсацию (и/или дополнительные дни отдыха) за выполнение служебных обязанностей сверх установленной продолжительности рабочего времени при прохождении службы.

Однако анализ специальных норм права и правоприменительной практики (постановления Щелковского городского суда РФ по делу № 2-4896/2017 и Московского областного суда по делу № 33-33358/2018) выявил в вопросе неопределенность соответствия Конституции РФ ч. 4 ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ, в котором указано, что лицам, указанным в ч. 3 настоящей статьи, при назначении на воинские должности сохраняются периоды и сроки предоставления основных и дополнительных отпусков, расчетные периоды для исчисления пособий и компенсаций, исчисленные в период службы», в данной ситуации ущемляются права сотрудников которые еще находятся в распоряжении (которые могут находится в распоряжении по закону до одного года).

Мы полагаем, что путь решения данной проблемы лежит в уже действующем законодательстве.

В подп. «б» п. 9 Указа Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 на 2016—2017 г. было установлено, что до вступления в силу соответствующего федерального закона на лиц, имеющих специальные звания, переведенных в Росгвардию, распространяются положения Федеральных законов от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. В соответствии с п. 11 Указа Росгвардия является правопреемником МВД России в отношении передаваемых ей органов управления, объединений, соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций внутренних войск МВД России, а также в отношении органов управления, подразделений, специальных отрядов, ОМОН, Центра специального назначения и авиационных подразделений, названных в п. 4 настоящего Указа, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

Пунктом 14 Указа Президента от 5 апреля 2016 г. № 157 (на 2016—2017 гг.) было предписано установить:

а) до вступления в силу соответствующего федерального закона деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации, Росгвардии, а также лиц, проходящих военную службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и службу в Росгвардии, осуществляется в соответствии с положениями федеральных законов, определяющих задачи внутренних войск МВД России и полномочия полиции, права военнослужащих внутренних войск МВД России и сотрудников полиции, а также порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства

РФ в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности и порядок осуществления вневедомственной охраны;

б) до вступления в силу нормативных правовых актов, регулирующих деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации и Росгвардии, действуют нормативные правовые акты Первого лица России, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов, регулирующие деятельность внутренних войск МВД России и полиции.

В соответствии с ч. 3 п. 7 ст. 6 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» Правительство РФ берет на себя полномочие по реализации целого блока социальных гарантий (поддерживает сотрудников, которые уволены с военной службы, членов их семей, которые находятся на иждивении).

Согласно абз. XVII п. 102 приказа МВД России от 31 марта 2021 г. № 181, ч. 11 ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ неиспользованные сотрудниками отпуска могут быть заменены денежной компенсацией. При этом Положением не установлено, какие из неиспользованных сотрудниками отпусков (помимо очередных ежегодных отпусков, упомянутых в п. 46 Положения) могут быть заменены денежной компенсацией при их увольнении со службы.

Считаем, что согласно ч. 6 ст. 53 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ и п. 56 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 обязанность работодателя по выплате работнику заработной платы и погашению образовавшейся задолженности сохраняется в течение всего периода работы.

Также мы полагаем, что абз. XVII п. 102 приказа МВД России от 31 марта 2021 г. № 181 правомерно и буквально указывает на обязанность работодателя — государственного органа — выплатить компенсацию, сотруднику ОВД, проходившему службу в распоряжении органа внутренних дел, при увольнении за все неиспользованные дополнительные отпуска и выходные дни за сверхурочную работу, включая предыдущие годы.

Согласно ч. 11 ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ при увольнении со службы в органах внутренних дел по выслуге лет, дающей право на получение пенсии, либо по основаниям, указанным в ч. 10 ст. 3, сотрудникам по их желанию выплачивается денежная компенсация за неиспользованный в год увольнения основной отпуск полностью, а при увольнении по иным основаниям пропорционально периоду службы в год увольнения.

Рассмотрим еще одну не решенную актуальную проблему. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, определяя категорию сверхурочной работы (ч. 6 ст. 53), не устанавливает порядок ее оплаты и не содержит указаний о выплате сотруднику ОВД, проходящему службу в распоряжении и не заключившему контракт, при увольнении денежной

компенсации за неиспользованные дополнительные выходные дни за ранее сверхурочно отработанное время.

Согласно ст. 127, 136, 140, 152 ТК РФ обязанность работодателя по выплате работнику заработной платы и погашению образовавшейся задолженности сохраняется в течение всего периода работы.

Мы считаем, что в соответствии со ст. 6 (ч. 2), 7 (ч. 1 и 2), 15 (ч. 4), 17 (ч. 1), 19 (ч. 1 и 2), 37 (ч. 3 и 5) и 55 (ч. 3) Конституции РФ, ст. 124, 126, 127 (ч. 1), 136, 140, 149, 152, 153, 154 и 164 ТК РФ, п. 4 ч. 4 ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ, ст. 28 (ч. 4) и 42 (ч. 2) Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», ст. 53 (ч. 5, 6 и 10) и 89 (ч. 8) Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, абз. XVII п. 102 приказа МВД России от 31 марта 2021 г. № 181 обязанность работодателя — по предоставлению выходных дней за сверхурочную работу либо выплате его денежной компенсации сохраняется до дня увольнения, когда производится выплата всех сумм, причитающихся сотруднику работодателем.

Вследствие вышеизложенного надо отметить, что законодательство не раскрывает порядок выплаты компенсации за все неиспользованные дополнительные отпуска и выходные дни за сверхурочную работу, но при этом нет прямого запрета на эту компенсацию, как предусмотрено ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, к рассматриваемым ситуациям следует применять нормы ТК РФ. Кроме того, мы считаем, что указанные положения следует дополнить нормами о выплате компенсаций при увольнении сотрудника ОВД за вышеуказанное неоплаченное и/или неиспользованное во время службы время отдыха.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 25 октября 2018 г. № 38-П указал: в рамках правового регулирования, действовавшего до вступления в силу Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 272-ФЗ, ч. 1 ст. 127 ТК РФ предусматривает выплату компенсации за все неиспользованные отпуска, т.е. независимо от общего количества составляющих их дней и времени, прошедшего с момента окончания того года, за который должен был быть предоставлен неиспользованный (полностью либо частично) отпуск, и что ст. 395 ТК РФ не содержит каких-либо ограничений в отношении периода, за который уволенный работник может предъявить к работодателю требования о выплате денежной компенсации за все неиспользованные отпуска.

Поэтому в соответствии с отмеченным выше мы полагаем, что все обязанности по обеспечению денежной компенсацией переведенного сотрудника ОВД в соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 и проходящего службу в распоряжении вновь образованного правоохранительного органа, который не заключил контракт с органами внутренних дел не по своей инициативе (волеизъявлению), и поэтому еще не поступил на службу по контракту в орган внутренних дел и не назначен на соответствующие должности, и которые имеют право и

волеизъявление (вовремя поданные рапорта) на дополнительные дни отдыха за неотгулянные дополнительные отпуска (в связи с болезнью сотрудника ОВД во время основного отпуска) и денежную компенсацию (и/или дополнительные дни отдыха) за выполнение служебных обязанностей сверх установленной продолжительности рабочего времени при прохождении службы ранее в сокращенных подразделениях МВД России (а при увольнении за все неиспользованные дополнительные отпуска и выходные дни за сверхурочную работу, включая предыдущие годы), должны передаваться к вновь образованному правоохранительному органу, в который был переведен сотрудник ОВД и находящийся на день увольнения сотрудник в распоряжении данного правоохранительного органа.

В связи с вышеизложенным мы считаем, что никакие ведомственные приказы не могут ущемлять предоставленные гарантии работнику, связанные с размером оплаты труда, по сравнению с гарантиями, установленными ТК РФ. Кодекс по юридической силе является актом, превалирующим над приказами МВД России и Росгвардии, а соответственно, при расчете суммы оплаты за все неиспользованные дополнительные отпуска и выходные дни за сверхурочную работу (если они не оговорены в ведомственных приказах и специальных нормах федерального законодательства) должны применятся положения ТК РФ.

В ходе проведенного анализа реализации социально-правового обеспечения по оплате труда сотрудников правоохранительных органов можно сформулировать практические предложения по совершенствованию действующего законодательства.

С учетом вышеизложенного, а также исходя из положений Конституции РФ и с учетом правовых позиций, выраженных на основе постановлений Верховного и Конституционного Судов РФ, предлагается рассмотреть возможность реализации опыта правоприменительной практики и на этой основе предложить изменения в Федеральные законы «О полиции», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, приказ МВД России от 31 марта 2021 г. № 181, которые выражаются в следующем.

При наличии правового основания обеспечить строгий учет и документальное оформление периодов и сроков предоставления основных и дополнительных отпусков, расчетных периодов для исчисления пособий и компенсаций для всех категории лиц, именуемых сотрудниками правоохранительных органов, в том числе обеспечить строгий учет времени исполнения служебных обязанностей сверх установленной продолжительности рабочего времени, учет периода неиспользованных дополнительного отпуска и дополнительных дней отдыха за исполнение обязанностей сверх установленной продолжительности служебного времени в период прохождении сотрудниками службы в органах внутренних дел, переведенных во вновь

сформированный орган внутренних дел (в том числе и в Росгвардию) в соответствии с Указом Президента РФ, проходящих службу в распоряжении и не заключивших контракт для дальнейшего прохождения службы не по своей инициативе или уволенных в связи с принятием ими решения об увольнении со службы из органа внутренних дел (в том числе и из Росгвардии) по основанию, выбранному сотрудником при исчислении денежной компенсации за неиспользованные дополнительные отпуска и дни отдыха.

Отмеченные предложения базируются на том, что сотрудникам ОВД государством должны гарантироваться право на отдых, право на оплату труда и иные выплаты, установленные федеральными законами.

Во-первых, данные предложения направлены на повышение престижа правоохранительной деятельности и в частности службы в органах внутренних дел; во-вторых, положительное решение рассмотренных выше проблем правового регулирования деятельности правоохранительных органов в области оплаты труда будет служить не только интересам правоприменительной практики, но и играть решающую роль при повышении результатов работы сотрудников правоохранительных органов РФ.

Кроме того, внедрение предложенной нами концепции правового обеспечения социальной защиты сотрудников ОВД по оплате труда, а также передовой научный опыт ведущих ученых Е. П. Миренкова, И. Н. Кременова позволит улучшить социально-экономическое положение сотрудников ОВД и принесет пользу всему ведомству МВД России и отдельно взятому сотруднику правоохранительного органа.

Литература

1. Булавин, С. П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации / С. П. Булавин // Административное право и процесс. — 2012. — № 2.
2. Миренкова, Е. П. Проблемы реализации социальной защиты сотрудников органов внутренних дел на современном этапе развития Российской Федерации / Е. П. Миренкова, И. Н. Кременов // Молодой ученый. — 2019. — № 41. — С. 95—98 // URL https://moluch.ru/archive/279/62875/ (дата обращения: 15 марта 2021 г.).
3. Митрохин, В. В. Принципы организации и прохождения службы в органах внутренних дел / В. В. Митрохин // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 7. — С. 691—699.
4. Гасанов, К. К. Актуальные проблемы административно-правового регулирования социальной защиты сотрудников органов внутренних дел правоохранительных органов Российской Федерации / К. К. Гасанов, А. Л. Востроknутов, В. В. Зыков // Международный журнал конституционного и государственного права. — 2021. — № 2. — С. 13—19.
5. Миренкова, Е. П. Проблемы реализации социальной защиты сотрудников органов внутренних дел на современном этапе развития Российской Федерации / Е. П. Миренкова, И. Н. Кремнев // Молодой ученый. — 2019. — № 41 (279).

References

1. Bulavin, S. P. Preyemstvennost' v natsional'nom zakonodatel'stve v usloviyakh globalizatsii [Continuity in national legislation in the context of globalization] / S. P. Bulavin // Administrativnoye pravo i protsess. — 2012. — № 2.
2. Mirenkova, Ye. P. Problemy realizatsii sotsial'noy zashchity sotrudnikov organov vnutrennikh del na sovremennom etape razvitiya Rossiyskoy Federatsii [Problems of the implementation of social protection of employees of internal affairs bodies at the present stage of development of the Russian Federation] / Ye. P. Mirenkova, I. N. Kremenov // Molodoy uchenyy. — 2019. — № 41. — S. 95—98 // URL https://moluch.ru/archive/279/62875/ (data obrashcheniya: 15 marta 2021 g.).
3. Mitrokhin, V. V. Printsipy organizatsii i prokhozhdeniya sluzhby v organakh vnutrennikh del [Principles of organization and service in the internal affairs bodies] / V. V. Mitrokhin // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. — 2015. — № 7. — S. 691—699.
4. Gasanov, K. K. Aktual'nyye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya sotsial'noy zashchity sotrudnikov organov vnutrennikh del pravookhranitel'nykh organov Rossiyskoy Federatsii [Actual problems of administrative and legal regulation of social protection of employees of the internal affairs bodies of law enforcement agencies of the Russian Federation] / K. K. Gasanov, A. L. Vostroknutov, V. V. Zykov // Mezhdunarodnyy zhurnal konstitutsionnogo i gosudarstvennogo prava. — 2021. — № 2. — S. 13—19.
5. Mirenkova, Ye. P. Problemy realizatsii sotsial'noy zashchity sotrudnikov organov vnutrennikh del na sovremennom etape razvitiya Rossiyskoy Federatsii [Problems of the implementation of social protection of employees of internal affairs bodies at the present stage of development of the Russian Federation] / Ye. P. Mirenkova, I. N. Kremnev // Molodoy uchenyy. — 2019. — № 41 (279).

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 349.6:656.2

© Ивакин Виктор Иванович
— кандидат юридических наук, доцент кафедры
административное право, экологическое право,
информационное право Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
list.interneta@yandex.ru

Правовой режим земель железнодорожного транспорта как объекта природной среды

Аннотация. Актуальность данной статьи выражается в том, что это один из немногих научных трудов в истории российской юриспруденции, который непосредственно посвящен правовой охране земель железнодорожного транспорта как природного ресурса. До этого земли анализируемого вида в науке рассматривались в подавляющем большинстве случаев как объекты права собственности и как объект хозяйственной деятельности. Проанализировано законодательство, включая законы, приказы, положения, и иные акты, выявлено несовершенство законодательной техники и правовой терминологии, сделаны соответствующие выводы и предложения.

Ключевые слова: правовой режим; железнодорожный транспорт; земельный участок; юридическая техника.

© Viktor Iv. Ivakin
— Candidate of Law, docent, associate professor
of the department ‘Administrative Law, Ecological Law, Information Law’
of the Law Institute of the Russian University of Transport

Legal regime of railway transport lands as an object of natural environment

Abstract. The urgency of the current paper is expressed in the fact that it is one of the few research works in the history of Russian jurisprudence, which is directly devoted to the legal protection of railway transport lands as a natural resource. Prior to this, the lands of the analyzed type were considered in the

overwhelming majority of cases as objects of ownership and as an object of economic activity. There has been analyzed the legislation, including laws, orders, regulations, and other acts. There has been identified the imperfection of the legislative technique and legal terminology. There have been made the corresponding conclusions and proposals.

Keywords: legal regime; railway transport; lands; legal technique.

Правовой режим земель железнодорожного транспорта включает различные составляющие или части либо признаки. Такими элементами являются вопросы планирования использования данной подкатегории земель, их зонирование, земельный контроль, землеустройство и др. Немаловажную роль занимает и проблема правовой охраны земель на обозначенном виде транспорта как особого ресурса природной среды. Когда земля рассматривается в качестве объекта юридических отношений на транспорте, то на первое место она выдвигается не как объект хозяйствования. Это касается земель всех видов транспорта, не является исключением и земли железнодорожного транспорта.

Статья 9 Конституции РФ гласит, что земля, как и другие ресурсы природы, или природные ресурсы есть основа жизни всех народов, проживающих на ее территории. Причем, земля есть основа не только жизни, но и человеческой деятельности. При этом на первом месте стоит земля. Не лес, не водные объекты, не недра, не почва, не атмосферный воздух, хотя, конечно, она также важны для человека. Для регулирования отношений по поводу использования и охраны земель на железнодорожном транспорте задействовано, как видно, не только конституционное право, но и право экологическое, включающее природоохранное и природоресурсное право.

Земли железнодорожного транспорта в России занимают огромную территорию, сравнимую с территориями ряда государств мира. Так, общая площадь рассматриваемой подкатегории земель составляет порядка 1,5 млн га. К примеру, Ватикан имеет площадь всего лишь 0,44 кв. км. И хотя железнодорожный транспорт из всех видов транспорта, как считается, является самым экологичным, тем не менее объектами этих путей сообщений причиняется немалый вред, в том числе земле и почвам. Железнодорожный транспорт, являясь субъектом земельных отношений, которому требуется значительно больше земли, чем для других видов транспорта, тем не менее обязан использовать земли не в противоречии с законами самой природы. Однако сделать это весьма трудно. И если, имуществом значатся здания, строения, сооружения, то земля в прямом значении данного слова имуществом не является. Она представляет собой имущество только исключительно в силу предписаний закона.

Земля — единственное место, которое является местообитанием самого человека. Наличие такого природно-естественного свойства у этого

объекта и обусловливает закрепление в нормах закона особого отношения всех без исключения субъектов к этому природному ресурсу. Конечно, здесь следует оговориться, что непосредственным объектом в случае возникновения земельных отношений является не вся земля, а конкретный ее земельный участок.

Федеральным законом от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» определяются особенности распоряжения различной собственностью, принадлежащей данному виду транспорта, в том числе и земельными участками. Однако в нем ничего не сказано об особенностях использования и управления земельными участками на железнодорожном транспорте. Отсутствуют нормы, направленные на охрану земель, и в Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

В определенной степени нормы, направленные на охрану земель как природного ресурса, содержится приказе Минтранса России от 6 августа 2008 г. № 126 «Об утверждении Норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также норм расчета охранных зон железных дорог», согласно п. 4 примечания к таблицам 1 и 2 которого при размещении железнодорожных путей I и II категорий на землях несельскохозяйственного назначения или не пригодных для сельского хозяйства, для устройства в будущем дополнительного (второго, третьего и пр.) пути ширину земельных участков необходимо устанавливать на 10 м больше размеров, приведенных в таблицах. При размещении железнодорожных путей I и II категорий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях лесного фонда РФ дополнительная ширина земельных участков выделяется в охранную зону. Но такая норма применяется, когда речь идет о размещении путей не всех категорий, а только I и II. Если же проектируемая линия III или IV категорий, то данный порядок к дополнительной ширине не применяется. Однако в случае, когда пути размещаются на землях, которые относятся к категории сельскохозяйственного назначения или это земли лесного фонда, то тогда указанные 10 м должны быть выделены в охранную зону.

В случае причинения вреда почвам или землям объектами железнодорожного транспорта такой ущерб подсчитывается по Методике исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (утверждена приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238). Причем, заметим, что приведенный документ имеет общий характер и применяется независимо от вида транспорта, либо иной хозяйственной деятельности. В указанной Методике учитываются, в частности, категории земель, в связи с чем введен такой термин, как «величинный показатель». Например, для той или иной категории земель и определенного вида разрешенного использования этот показатель

различен. В частности, указанный показатель для земель железнодорожного транспорта, с учетом вида разрешенного использования, составляет 1 (единицу). Это вытекает из п. 8 указанного документа, устанавливающего метод по исчислению ущерба, который причиняется почвам как объекту природы. В то же время если это зона транспортной инфраструктуры, но находящаяся на землях населенных пунктов, например, железнодорожные вокзалы в г. Москве, то величина показателя составляет 1,3, т.е. несколько больше. А если, например, железнодорожным транспортом причинен ущерб почвам, находящимся в различных категориях земель, то величина показателя рассчитывается исходя из той категории земель и разрешенного использования земель, который имеет максимальное значение. Об этом также говорится в п. 8 Методики. Насколько справедлив такой подход, судить сложно. Однако видно, что он не бесспорен.

Приказ Государственного комитета РФ по земельной политике от 21 декабря 1999 г. № 110 «О мерах по устранению нарушений земельного законодательства при использовании земель федерального железнодорожного транспорта» прописывает меры, которые необходимо принять для устранения тех или иных нарушений в сфере земельного законодательства. В этом документе констатировалось, в частности, что при проверках земель железнодорожного транспорта были выявлены определенные многочисленные нарушения. Так, при пользовании этими землями были допущены нарушения норм законов об охране окружающей среды. Причем, как пользователями со стороны, т.е. сторонними пользователями земельных участков, так и предприятиями непосредственно железнодорожного транспорта. В частности, допускались загрязнения земель нефтепродуктами, различным мусором, а также теми или иными видами отходов производства. При этом такие нарушения были выявлены на всех железных дорогах, которые проверялись. Среди них, Горьковская, Дальневосточная, Юго-Восточная железная дорога, а также Калининградская и Московская.

Приказ МПС России от 15 мая 1999 г. № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог» устанавливает определенный порядок в сфере использования земель железнодорожного транспорта. Данное Положение не отменено и в настоящее время действует, т.е. регулирует земельные отношения. В приведенном акте хотя и идет речь об использовании земель, однако в нем не были упущены и вопросы, связанные с охраной земель. Так, в п. 3 говорится, что полоса отвода должна соответствовать градостроительным и экологическим требованиям. Требования о содержании земельных участков в указанных пределах соответствующими способами содержатся в п. 7 документа. При этом такие способы не должны причинять ущерб земле, как одному из природных ресурсов. Здесь же говориться о

недопустимости загрязнений, захламления, а также заболачивания земель, как составной части природной среды. Загрязнения возможны как производственными стоками различного характера, так и иными производственными отходами. Кроме этого, на хозяйствующих субъектов, действующих в сфере железнодорожного транспорта возлагается обязанность принятия меры, направленные на защиту земли от эрозии и дефляции. Указанным лицам предписывается также осуществление различных мероприятий, в том числе агролесомелиоративных, направленных на охрану земель от отрицательных воздействий природы.

Нормы об охране земель содержатся и в других документах. К примеру, «ОСН 3.02.01-97. Отраслевые строительные нормы. Нормы и правила проектирования отвода земель для железных дорог» (приняты указанием МПС России от 24 ноября 1997 г. № С-1360у). Так, в п. 1.8 этого документа сказано, что целесообразность выбора участков земель для строительства тех или иных объектов железнодорожного транспорта необходимо подтвердить, исходя из объема тех мероприятий, мер природоохранного характера, которые будут приниматься в связи с этим. Железнодорожные пути могут проходить и в ряде случаев проходят по землям особо охраняемых природных территорий. Или по территориям особо ценных земель. К последним относятся орошаемые земли и осушенные земли. Это также пашни, земельные участки, занятые многолетними плодовыми насаждениями, те же сады, виноградники, хмельники либо земли, занятые водоохранными или защитными лесами. Кроме того, сюда относятся также земли заповедников, дендрологических парков, зоопарков, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения. Согласно указанному документу прокладка железнодорожных линий по данным землям допускается только в исключительных случаях.

Распоряжение ОАО «РЖД» от 20 марта 2020 г. № 633/р «Об утверждении Порядка ликвидации загрязнения земель, образовавшихся в результате эксплуатационной деятельности структурных подразделений ОАО “РЖД”», содержит определенные правила, связанные с тем, что если в ходе производственной деятельности различных объектов указанной организации или ее подразделений происходит загрязнение земель, то распоряжение определяет порядок его ликвидации. Именно порядок, процесс, т.е. определенный механизм. В нем детально расписаны этапы, направленные на очистку от загрязнения земель и почв. Но не от засорения, истощения, порчи, деградации земель и т.д. Это, конечно, положительный момент. Содержание рассматриваемого правового акта несколько или точнее значительно шире, чем его наименование.

Следует также сказать, что в СССР также уделялось огромное значение охране земель железнодорожного транспорта как природного ресурса. Об этом свидетельствует, к примеру, Инструкция о нормах и порядке отвода земель для железных дорог и использовании полосы отвода (была утверждена МПС СССР 30 января 1963 г.). В этом документе шла речь о

нормах, которые необходимы для отвода земель в связи со строительством железных дорог. В п. 10 данного документа говорилось о ширине дополнительной полосы отвода. В случае, если последняя должна размещаться с полевой стороны, ее ширина должна была составлять не менее 15 м. Данная полоса служила для установления на ней так называемых щитов, которые назывались переносными и выполняли функцию защиты молодых посадок. Земли при этом для данной полосы отводились на время, которое составляло от 3 до 5 лет. Указанные полосы могли использоваться сельскохозяйственными предприятиями, к которым относились колхозы и совхозы, для выращивания сельскохозяйственных культур.

В п. 23 документа говорилось, что все субъекты, использующие указанные земельные участки во временном пользовании для добычи, например, таких полезных ископаемых, как глина, песок и др., когда отпадала необходимость добычи обязаны были привести эти земли в такое состояние, чтобы их можно было использовать для нужд сельского хозяйства, сохраняя их природные свойства.

Согласно п. 29 документа если в полосе отвода имелись свободные площади земли и если эти земли не были заняты служебными наделами, которые представлялись рабочим и служащим железнодорожного транспорта, то эти участки могли предоставляться для сельскохозяйственных посевов производителям сельскохозяйственной продукции.

Пункт 31 Инструкции также был направлен на охрану земель, предоставляемых для нужд железнодорожного транспорта. Если железнодорожные линии проходят по землям сельскохозяйственного производства, полосу отвода тогда предписывалось содержать чистой от сорной растительности. При этом ответственность возлагалась на начальника отделения дороги, а также на руководителей дистанций по защите лесонасаждений, когда речь шла о защитных лесных насаждениях. Последние также несли ответственность в случае зарастания участков сорной растительностью и в случаях, когда земли были отведены под защитные лесонасаждения.

Заметим, что данная Инструкция была отменена Минтрансом России 22 мая 2019 г.

Итак, приходим к выводу, что государство, его структуры, а также крупные организации, к примеру, ОАО «РЖД», уделяют пристальное внимание охране земель, используемых ими в процессе хозяйственной деятельности. Тем не менее общественность обеспокоена порчей земли, в том числе и железнодорожным транспортом. Более века назад об этом писал Лев Николаевич Толстой в своем романе «Воскресение», в котором как раз все события разворачиваются на фоне влияния железнодорожного транспорта на экологию и в целом на общественную жизнь.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 004.89:656

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

© Смирнова Вера Владимировна
— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)
veryvera@list.ru

Информационные технологии в транспортной сфере: правовой аспект

Аннотация. Цифровая трансформация перевозочного процесса является следствием реализации транспортной перевозки в цифровом формате. Электронные способы оформления транспортного договора выходят на первый план. В статье указывается на то, что многообразные соглашения в цифровом формате способствуют быстрому развитию рынка перевозки. Большое значение в сфере перевозок имеют информационные технологии, выступающие предметом договора. Кроме того, важным моментом является получение доступной транспортной услуги с помощью информационных сервисов. Поэтому на транспорте должны быть развиты такие сервисы. Авторами статьи делается вывод о необходимости создания новой единой операционной системы управления на транспорте посредством цифровых технологий и обеспечения ее правового регулирования.

Ключевые слова: инвестиционный договор; концессионное соглашение; смарт-контракт; цифровое право; инвестиционная платформа; информационные технологии.

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

© Vera V. Smirnova
— Candidate of Law, docent, associate professor
of the department 'Administrative Law, Ecological Law, Information Law',
Law Institute, Russian University of Transport

Information technology in the transport sector: legal aspect

Abstract. The digital transformation of transportation is a consequence of the implementation of transportation into a digital format. Electronic methods of signing a transport contract are of great urgency. The current paper has established that a variety of digital contracts promote rapid development of the transportation market. Information technologies, which are the subject of the contract, are of great importance in the field of transportation. In addition, an important point is to obtain an affordable transport service using information services. Therefore, such services should be developed in transport. The authors of the current paper have concluded that it is necessary to create a new unified operating system for transport management by means of digital technologies and ensure its legal regulation.

Keywords: investment contract; concession contract; smart-contract; digital law; investment platform; information technology.

Развитие интеллектуальных транспортных систем стимулирует государство, внедряя высокоэффективные транспортные технологии.

Постепенно создается конкурентная среда, совершенствуется нормативно-правовая основа перевозки, транспортная инфраструктура развивается опережающими темпами.

Единая модель перевозки предполагает создание единой инфраструктуры, совершенствование транспортных систем. При этом необходимо решать проблемы связи различных видов транспорта, создавая и расширяя транспортные коридоры. Предполагается одновременное развитие коммуникаций на основе сетевой структуры. Предпочтительно развивать транспорт на основе планирования в сфере городской застройки, землепользования, использования навигационных систем, гибких графиков движения транспорта. Необходимо объединить действия федеральных и региональных органов власти. Должна быть создана единая технологическая инфраструктура на всех видах

транспорта на основе единой информационной среды.

В силу своего географического положения Россия может осуществлять экспорт транспортных услуг для транзитных перевозок. Приоритет имеет развитие интермодальных перевозок различными видами транспорта, в том числе других стран. Перевозочные документы необходимо унифицировать для реализации интермодальной перевозки.

Цифровизация вторгается в экономику, и это никак не остановить, так как мир развивается, следовательно, развиваются и правоотношения, требующие определенного регулирования [5, стр. 168]. Юридическое обеспечение работы транспортной системы является главной задачей. Качество транспортной услуги напрямую зависит от состояния нормативно-правовой основы.

Транспортно-логистические комплексы должны развиваться на основе единой системы взаимодействия. Транспортные центры стали управляющими элементами перевозочного процесса. Развивается электронная система взаимодействия для товаротранспортных комплексов.

Посредством инвестиционной платформы совершенствуется инвестирование. Инвестиционные предложения представлены в системе как утилитарные права, реализуемые в перевозочном процессе. Юридическими формами инвестирования в транспортную сферу являются: договор перевозки пассажиров, грузов, коносаменты, накладные, договор простого товарищества, лизинг, концессии, государственно-частное партнерство и др.

Прежде всего, акцент должен быть сделан на развитии моделей государственно-частного партнерства, соединяя единые графики планирования единой системы перевозки и бюджетных инвестиций.

«Когда инвестиционный процесс проходит в том порядке, какой точно соответствует требованиям нормативных правовых актов, тогда уровень правопорядка в сфере инвестирования окажется высоким» [4, стр. 23].

Правовые основы инвестирования в транспортную инфраструктуру связаны с унификацией стандартов и норм на основе международных правил перевозки пассажиров и грузов, в связи с чем возрастают требования к экологическим стандартам транспорта.

Необходимо учитывать усиление конкуренции на международном рынке перевозок. Требования к качеству транспортного обслуживания усилились. Влияет на рынок усиление факторов инновационного развития вследствие отказа от сырьевой экономики. Биржи транспортных услуг повышают конкуренцию перевозчиков вследствие существенного развития транспортно-инженерной инфраструктуры.

Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 8 предусматривает «утилитарные цифровые права». Такая

инвестиционная платформа создает возможности по передаче прав-требований в сфере обращения товаров, работ и услуг. Инвестиционная платформа строится по типу специального реестра, в котором отображается информация заключаемых, изменяемых и расторгаемых договоров по инвестированию. Таким образом, утилитарные цифровые права поименованы на платформе, они различаются и передаются.

В транспортной сфере в полной мере могут осуществляться подобные права. Прекращаются утилитарные цифровые права по аналогии с прекращением обязательств, они учитываются депозитарием на рынке ценных бумаг. Утилитарные права предоставляются всем, кто зарегистрирован на инвестиционной платформе.

Цифровые права — это права человека нового поколения, «специальные права», которыми субъект может быть наделен по его желанию [7, стр. 18]. Распоряжение цифровыми правами осуществляется без посредников, законным обладателем цифрового права будет лицо, имеющее право на распорядительные действия в информационной системе обмена. Система не строится при исполнении цифрового права по типу «оферта-акцепт», не нужно согласия обязанного лица при переходе права в платформе, все происходит в автоматическом режиме.

Обладатель цифрового права — это лицо, которое распоряжается им по правилам инвестиционной платформы. Переход цифрового права происходит автоматически в силу веления управомоченного лица. При этом любая техническая форма, воспроизводя содержание сделки, приравнивается к простой письменной форме.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ) в качестве нового объекта гражданских прав уже выделены цифровые права. С точки зрения действительности сделки теперь считается, что сделка состоялась, если она совершена с помощью электронных средств. Реализация цифрового права происходит на информационной платформе в автоматическом режиме, т.е. без посредников. Абсолютный владелец цифрового права владеет и распоряжается им. Но все права должны быть взаимоувязаны с правилами информационной системы, с ее протоколом.

Осуществление прав с использованием электронных и иных технических средств приравнивается к письменной форме сделки, лишь бы можно было воспроизвести содержание сделки на материальном носителе (ст. 160 ГК РФ). При концессии, государственно-частном партнерстве, инвестиционном товариществе и иных формах инвестиционного договора вполне допустимо согласование условий договора в автоматическом режиме, тем более если идет речь о типовых формах договора.

Статья 434 ГК РФ прямо предусматривает заключение электронного договора, равного по силе письменной форме. Например, информация, размещаемая на сайтах интернет-магазинов, приравнивается также к публичной оферте. Цифровые права становятся обязательственными

правами, иными правами, зафиксированными по правилам информационной системы.

При заключении смарт-контракта условия сделки совершаются в автоматическом режиме, например, при исполнении любого пользовательского соглашения, дальнейшее течение сделки подчиняется правилам компьютерной программы или сервиса. Обычная отчетность уходит в прошлое, переход на электронное взаимодействие в перевозочном процессе позволяет в режиме автоматического обмена данными решать вопросы волеизъявления и способы идентификации партнеров. Операторы транспортной перевозки осуществляют подтверждение юридически значимой информации.

В транспортной сфере давно применяются типовые или стандартные формы договоров, которые являются близкими по форме договорами, заключаемыми по правилам информационной системы. В этой сфере широко применяются инвестиционные договоры. «Права и обязанности инвесторов, которые вкладывают средства в транспортную инфраструктуру, зафиксированы в договоре или соглашении» [6, стр. 114]. Договор создается и в автоматическом режиме, с помощью информационных технических средств. Инвестиционное предложение означает оферту, порядок приобретения утилитарных цифровых прав. Инвестиционный договор соединяет в себе элементы различных договоров, выбор той или иной модели — за контрагентами.

«Помимо надлежащего осуществления перевозок, транспортная компания оперативно (а порой и с опережением) должна обеспечивать себя и клиента необходимой информацией. Из этого следует, что любая транспортная компания должна в равной степени преуспевать как в логистике транспортной, так и в информационной» [3, стр. 74]. Наблюдается взаимосвязь информации и конечной стоимости транспортной услуги.

Необходима разработка регламентов по исполнению договора посредством информационной системы, обеспечивающая координацию партнерства.

В транспортной сфере получили распространение концессии. Обычно участие холдинга в концессиях связано с инвестпроектами, когда управляющая компания решает организационные вопросы. Концессионные соглашения и аренда на инвестиционных условиях являются преобладающими формами инвестконтрактов.

Концессионное соглашение, как правило, имеет своим объектом инженерные сооружения, железнодорожные пути, трубопроводы, автомобильные дороги, аэродромы, порты и др. Не могут быть объектами концессии земельные участки и недра. В основе концессионного соглашения лежит инвестиционная составляющая. «Концессионер имеет право использовать предоставленные ему по концессии информационные технологии» [8, стр. 87]. В договоре может быть предусмотрено

предоставление концедентом имущества концессионеру, но технические показатели этого имущества, составляющие предмет договора, выступают как электронные записи и одновременно как существенное условие транспортного договора, заключаемого на цифровой площадке. Концессионер и концедент, проектная компания и публичный партнер, частный партнер также подписывают соглашение электронной подписью.

В транспортной сфере при заключении договоров на транспортное обслуживание применяются смарт-контракты, прежде всего для согласования простейших соглашений по обмену данными. Транспортные компании, увеличивая долю цифрового актива как участники соглашений по купле-продаже цифровых активов, широко практикуют смарт-контракт. Все условия смарт-контракта согласовываются в автоматическом режиме. Транспортная компания, создавая или приобретая цифровой актив, пай, участвует в информационном обмене в распределенном реестре. Согласование условий перевозки происходит путем согласования электронных документов. Транспортная компания создает собственные цифровые активы, которые являются производными от наличия цифровых прав.

Структурная реформа в ОАО «РЖД» привела к организационному разделению компаний, которые отделены друг от друга, взаимодействуя на основе договоров. Создан конкурентный рынок транспортной услуги. Договорная практика взаимодействия внутри холдинга переходит на электронный формат, например, между операторами и перевозчиками. Договоры о совместной деятельности (аренды, лизинга, концессии, государственно-частного партнерства) получили большое распространение, когда инвестор наделяется дополнительными правами по владению, пользованию и распоряжению имуществом холдинга, получили также распространение.

Цифровой формат договорных отношений соответствует Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы (утверждена Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203) и Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р). Действия и решения любой автоматизированной системы равнозначны деятельности самого юридического лица, которое ее администрирует.

Автоматизированные системы широко используются для согласования условий и ответственности в транспортных договорах, еще на уровне проекта, согласования. Холдинг ОАО «РЖД» принимает со своей стороны меры для снятия ограничений по вовлечению в оборот большего количества имущества путем проведения торгов. Для этого в холдинге построена корпоративная система закупок. Созданы условия для функционирования коммерческой инфраструктуры рынка транспортных услуг, когда договоры перевозки заключаются в электронном формате на

торгах.

Подсистема перевозок грузов и транспортной логистики должна работать не просто как распределенная модель перевозки, складирования, перевалки грузов, т.е. подчиняться биржевым правилам и протоколам электронного взаимодействия на торгах, но должна соответствовать информационным системам транспортной безопасности, цифрового управления и контроля на транспорте. Система, образованная таким образом, может именоваться «экосистемой». В цифровой экосистеме, связанной с логистическими процессами на транспорте, должен быть обеспечен равноправный и недискриминационный доступ к вебтехнологиям, чтобы подключаться к центру транспортировки и складирования грузов в автоматическом режиме [2].

В автоматическом режиме уже происходит согласование многих существенных условий доставки, складирования и перевалки грузов. Транспортные центры, становясь узлами мультимодальных перевозок, в большей мере становятся логистическими системами, основанными на электронном взаимодействии. Но они должны быть встроены в единую систему цифрового управления на всех видах транспорта, включая биржу транспортных услуг.

Развитие инфраструктуры всех видов транспорта создает потребность развивать инфраструктурные проекты, строительство магистралей, подъездных путей к ним, строительство портов, трубопроводов и пр., на конкурентной основе посредством электронного обмена информацией, в автоматическом режиме. В условиях, когда транспортные центры становятся логистическими узлами, мультимодальные перевозки осуществлять намного легче. Транспортный рынок должен быть адаптирован к интересам потребителей. Должна быть создана особая среда коммерческой инфраструктуры рынка перевозки, для чего необходимо совершенствовать нормативно-правовую основу. Должны быть созданы все условия этой среды, включая рынок продажи транспортной услуги.

В ОАО «РЖД» главные технологические процессы уже встраиваются в пространство информационных систем, обработки данных, интернета вещей, распределенного реестра на основе интернет-платформ и цифрового моделирования транспортно-логистических систем. «Необходимым условием формирования системы «цифрового транспорта» и логистики является реализация клиенто-ориентированного механизма развития экономических систем, на основе цифрового взаимодействия» [1, стр. 60].

Инфраструктурные проекты для институциональных инвесторов успешно заключаются с помощью контрактной системы на электронных площадках. Все, что нельзя реализовать с помощью контрактной системы, переносится на электронные платформы для заключения контрактов с помощью блокчейн и других подобных технологий. Своим распоряжением

от 19 марта 2019 г. № 466-р Правительство РФ утвердило долгосрочную программу развития ОАО «РЖД» до 2025 г, в рамках которой запланирован переход на цифровую железную дорогу. Данный проект не только упрощает взаимодействие, но создает конкурентную среду и информационный обмен для заключения контрактов по аналогии с технологией блокчейн, применения сквозных технологий цифровой кодификации и шифрования при перевозке и пр.

После 2025 г. необходимы качественные показатели в рамках проекта Минтранса России «Цифровой транспорт и логистика». Должны быть созданы соответствующие коммуникативные средства, платформенные решения, обеспечен защищенный оборот цифровой информации. При создании новой единой операционной системы управления на транспорте посредством цифровых технологий необходимо и соответствующее нормативное правовое регулирование этой системы.

Литература

1. Абдюшева, Д. Р. Условия построения маркетинговой системы «цифрового» транспорта и логистики в управлении конкурентоспособностью / Д. Р. Абдюшева, А. О. Меренкова, А. А. Степанов // Управление. — 2018. — № 3 (21). — С. 60—65.
2. Дмитриев, А. В. Цифровизация транспортно-логистических услуг на основе применения технологии дополненной реальности / А. В. Дмитриев // Вестник ЮУрГУ. — 2018. — Т. 12. — № 2. — С. 169—178.
3. Зимин, А. С. Информационные технологии в транспортной логистике/ А. С. Зимин, Т. П. Титов // Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права. — 2019. — № 3 (101). — С. 73—77.
4. Комплексное исследование правового регулирования финансовой деятельности транспортных организаций : монография / под редакцией А. А. Чеботаревой, С. А. Правкина ; предисловие Н. А. Духно. — Москва : Юридический институт МИИТ, 2020.
5. Машинова, А. С. Правовые аспекты внедрения цифровой железной дороги в экономическую систему Российской Федерации Современные информационные технологии в образовании, науке и промышленности/ А. С. Машинова // Сборник научных трудов XIV Международной конференции и XII Международного конкурса научных и научно-методических работ. — Москва : Экон-Информ, 2019.
6. Правкин, С. А. Механизм правового управления инвестициями в транспортной сфере с учетом применения отдельных моделей государственно-частного партнерства / С. А. Правкин, В. В. Смирнова // Транспортное право и безопасность. — 2019. — № 2(30). — С. 112—124.
7. Правкин, С. А. К вопросу «цифровых прав человека» в цифровой экономике/ С. А. Правкин, В. В. Смирнова // Legal Bulletin. — 2020. — Т. 5. — № 2. — С. 18—26.
8. Публично-правовые средства эффективности развития экономики и финансов. — Часть 1. Публично-правовые средства цифровизации управления, экономического и социального пространства : монография / под редакцией Г. Ф. Ручкиной, М. А. Лапиной. — Москва : РУСАЙНС, 2020.

References

1. Abdyusheva, D. R. Usloviya postroyeniya marketingovoy sistemy «tsifrovogo»

transporta i logistiki v upravlenii konkurentosposobnost'yu [Conditions for building a marketing system of "digital" transport and logistics in the management of competitiveness] / D. R. Abdyusheva, A. O. Merenkova, A. A. Stepanov // Upravleniye. — 2018. — № 3 (21). — S. 60—65.

2. Dmitriyev, A. V. Tsifrovizatsiya transportno-logisticheskikh uslug na osnove primeneniya tekhnologii dopolnennoy real'nosti [Digitalization of transport and logistics services based on the use of augmented reality technology] / A. V. Dmitriyev // Vestnik YUUrGU. — 2018. — T. 12. — № 2. — S. 169—178.
3. Zimin, A. S. Informatsionnyye tekhnologii v transportnoy logistike/ A. S. Zimin, T. P. Titov [Information technologies in transport logistics] // Vestnik Khabarovskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. — 2019. — № 3 (101). — S. 73—77.
4. Kompleksnoye issledovaniye pravovogo regulirovaniya finansovoy deyatel'nosti transportnykh organizatsiy : monografiya [Comprehensive study of the legal regulation of the financial activity of transport organizations] / pod redaktsiyey A. A. Chebotarevoy, S. A. Pravkina ; predisloviye N. A. Dukhno. — Moskva : Yuridicheskiy institut MIIT, 2020.
5. Mashinova, A. S. Pravovyye aspekty vnedreniya tsifrovoy zheleznoy dorogi v ekonomicheskuyu sistemu Rossiyskoy Federatsii Sovremennyye informatsionnyye tekhnologii v obrazovanii, nauke i promyshlennosti [Legal aspects of the implementation of the digital railway in the economic system of the Russian Federation Modern information technologies in education, science and industry] / A. S. Mashinova // Sbornik nauchnykh trudov XIV Mezhdunarodnoy konferentsii i XII Mezhdunarodnogo konkursa nauchnykh i nauchno-metodicheskikh rabot. — Moskva : Ekon-Inform, 2019.
6. Pravkin, S. A. Mekhanizm pravovogo upravleniya investitsiyami v transportnoy sfere s uchetom primeneniya otdel'nykh modeley gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [The mechanism of legal management of investments in the transport sector, taking into account the use of certain models of public-private partnership] / S. A. Pravkin, V. V. Smirnova // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2019. — № 2(30). — S. 112—124.
7. Pravkin, S. A. K voprosu «tsifrovykh prav cheloveka» v tsifrovoy ekonomike [On the issue of “digital human rights” in the digital economy] / S. A. Pravkin, V. V. Smirnova // Legal Bulletin. — 2020. — T. 5. — № 2. — S. 18—26.
8. Publichno-pravovyye sredstva effektivnosti razvitiya ekonomiki i finansov [Public law means of the efficiency of economic and financial development]. — Chast' 1. Publichno-pravovyye sredstva tsifrovizatsii upravleniya, ekonomicheskogo i sotsial'nogo prostranstva : monografiya / pod redaktsiyey G. F. Ruchkinoy, M. A. Lapinoy. — Moskva : RUSAYNS, 2020.

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 342.92

© Ордина Ольга Николаевна
— кандидат юридических наук, доцент кафедры «Экономическая теория и менеджмент» Российского университета транспорта (МИИТ), доцент кафедры «Теория и история государства и права» Московского университета имени С. Ю. Витте
ordinolga@yandex.ru

Акты делегированного законодательства в зарубежных странах, регулирующего сферу транспортной деятельности (вестминстерская модель)

Аннотация. В статье с целью выявления правовой природы анализируются наиболее значимые источники транспортного права в зарубежных странах, которыми являются нормативные правовые акты, изданные (принятые) органами исполнительной власти в порядке делегирования им законодательными органами части своих полномочий и имеющие силу закона. Для осуществления делегированного законодательства парламент должен издать специальный акт, который предоставляет администрации делегированные полномочия. Акты делегированного законодательства могут даже содержать конституционные нормы. В статье детально анализируются акты делегированного законодательства в сфере транспорта в странах англосаксонской правовой системы. Автором отмечается, что для обозначения понятия делегированного законодательства в зарубежной литературе используются следующие термины: «правительственное законодательство», «административное законодательство», «президентское законодательство», «законодательство исполнительной власти», «указное право» и др. Делегированное законодательство как самостоятельный институт складывается и оформляется на рубеже XIX—XX вв. В качестве причин появления этого явления называются как возрастающие потребности административно-правового регулирования зарубежных стран, так и сосредоточение всей государственной власти в руках органов исполнительной власти и подчиненной ей публичной администрации. Автор считает, что опыт западных стран в сфере создания делегированного законодательства, регулирующего сферу транспортной деятельности, актуален для современной России.

Ключевые слова: транспорт; государственный орган; государственное регулирование; публичная администрация; транспортное право; акт делегированного законодательства.

© Olga N. Ordina
— Candidate of Law, associate professor of the department 'Economic Theory and Management' of the Russian University of Transport, associate professor of the department 'Theory and History of State and Law' of the Moscow S.U. Witte University

Acts of foreign delegated legislation regulating the field of transport activities (Westminster model)

Abstract. In order to identify the legal nature, the current paper has presented the analysis of the most significant sources of transport law in foreign countries, which are regulatory legal acts issued (adopted) by the executive authorities in the manner of delegating part of their powers by the legislative authorities and having the power of law. In order to implement delegated legislation, the Parliament must issue a special act that grants delegated powers to the administration. The delegated legislation may even contain constitutional norms. The paper has also analyzed in detail the acts of delegated transport legislation in the countries of the Anglo-Saxon legal system. The author has noted that there are used such norms in foreign literature to denote the concept of delegated legislation as 'government legislation', 'administrative legislation', 'presidential legislation', 'legislation of executive branch', 'decree law', etc. Delegated legislation as an independent institution was formed and formalized at the turn of the 19th and 20th centuries. The reasons for the emergence of this phenomenon were both the growing necessity of administrative and legal regulation of foreign countries, and the concentration of all state power in the hands of the executive authorities and the public administration subordinated to it. The author believes that the experience of Western countries in making delegated legislation regulating the field of transport activities is of great relevance for modern Russia.

Keywords: transport; government body; government regulation; public administration; transport law; act of delegated legislation.

Делегированное законодательство существует практически во всех странах вне зависимости от того, разрешено оно конституцией или нет и практически не подвержено ни судебному, ни парламентскому контролю. Вопреки принципу разделения властей, заложенному в конституциях как западных стран, так и стран СНГ, центральная публичная администрация в

порядке делегированного законодательства вправе издавать акты, которые по своей юридической силе, сфере действия и предметам правового регулирования практически ничем не отличаются от законов, принимаемых парламентами. Субъектами делегированного законодательства могут быть правительство, президент, министерства, местные органы власти (согласно ст. 235 Закона о местном управлении 1972 г. (*Local Government Act*) местным органам власти в Великобритании делегируются законодательные полномочия) и др.

С. И. Арефина выделяет две основные модели института делегированного законодательства: *вестминстерскую* (распространена в странах — бывших колониях Великобритании) и *континентальную.* Для первой характерны следующие черты: 1) парламент делегирует правительству право не только на издание актов, имеющих силу закона, но и на обыкновенные постановления; 2) большое количество субъектов делегирования и, соответственно, форм актов делегированного законодательства; 3) обязательный парламентский контроль; 4) условия делегированного законодательства не установлены в Конституции, а их определяет сам парламент в своем законе [2, стр. 17].

В данной статье подробно проанализируем вестминстерскую модель института делегированного законодательства.

В странах англосаксонской системы единственным основанием осуществления администрацией нормотворческих функций публичной администрацией является делегирование полномочий. В **Великобритании** право парламента делегировать свои законодательные полномочия основано на конституционном правовом обычае, юридическое закрепление которого осуществлено в 1893 г. в связи с принятием Закона о публикации нормативных материалов. Нормотворческой деятельностью занимаются все звенья английского государственного аппарата, кроме Кабинета, который не издает нормативных правовых актов, а лишь разрабатывает политические директивы. Субъектами делегированного законодательства являются министры, которые могут переуступить это право главам подчиненных им ведомств и учреждений, которые в свою очередь также могут делегировать свое полномочие, в результате чего возникает, как отмечает А. А. Мишин, «многоступенчатая субделегация» [5, стр. 132].

Ввиду множественности субъектов делегированного законодательства и роста его объема была предпринята попытка их унификации. В 1946 г. «О предустановленных законом актах» или «Закон об актах делегированного законодательства» (*The Statutory Instruments Act*) ввел единый термин для «актов делегированного законодательства» — «*Statutory Instruments*», сформулировал правила публикации таких актов, что позволило парламенту взять под свой контроль процесс издания таких актов.

UK Statutory Instruments размещены в базе Legislation.gov.uk

[https://www.legislation.gov.uk (дата обращения: 9 июня 2021 г.)] — базе данных статутного права Великобритании, включающей и все подзаконные акты. В качестве примера можно привести следующие *UK Statutory Instruments* (уставные документы) за 2019 г. по различным видам транспорта:

1) воздушный транспорт: Правила о воздушных перевозках (конкуренция), Аэронавигация (космическая радиация: защита экипажа воздушного судна и космического экипажа и последующие поправки), Правила аэронавигации (ограничение полетов), Правила авиационной безопасности , Аэронавигация (ограничение полетов) (*Topcliffe*), Правила гражданской авиации, Правила управления воздушным движением;

2) морской транспорт: Морское лицензирование (исключенная деятельность), Морские установки (зоны безопасности), приказ о торговом судоходстве (Фолклендские острова), Правила торгового судоходства (стандарты обучения, сертификации и вахты), Правила торгового судоходства (морское оборудование), Правила доступа морского транспорта к торговле и каботажу;

3) железнодорожный транспорт: Правила безопасности на железных дорогах, Правила железных дорог (Северная Ирландия), Железные дороги (доступ, управление и лицензирование железнодорожных предприятий), Грузовые транспортные средства (лицензирование операторов), Перевозка опасных грузов;

4) автомобильный транспорт: Стандарты эффективности выбросов дорожных транспортных средств (легковые автомобили и фургоны), Дорожные транспортные средства и недорожная мобильная техника, Магистральная дорога A50 (*Uttoxeter Growth Corridor Slip Roads*) и др. [https://www.legislation.gov.uk/secondary/2019 (дата обращения: 9 июля 2021 г.)]

В настоящее время в зависимости от способа издания различаются следующие виды актов делегированного законодательства подзаконного характера: 1) приказы в Совете (*orders in council*), которые разрабатываются министерствами и представляются ими в Тайный Совет, где они утверждаются королевой и подписываются членами Кабинета (за исключением случаев, когда такой приказ издается в силу королевской прерогативы, т.е. права законодательствовать); 2) регулятивные акты, т.е. правила (*rules*), приказы (*orders*), инструкции (*instructions*), постановления (*decision*), издаваемые министрами и главами департаментов на основании *The Statutory Instruments Act* 1946 г.; 3) подчиненное законодательство (специальные приказы, проекты которых публикуются, а их действие изучается на местах до окончательного утверждения; схемы, которые издаются органами местного самоуправления и другими ведомствами и представляются соответствующим министрам для утверждения; приказы об обязательных покупках; временные приказы, проекты которых составляются министром, а затем утверждаются с помощью Закона о

подтверждении временных приказов; процедурные приказы, принимаемые в порядке особой процедуры; регулятивные акты или приказы министра, к которым управомочивающим актом специально применяются положения Закона о статутных приказах 1945 г [3, стр. 101—106] и др.); 4) иные акты (постановления (*regulations*), правила (rules), указания (*directions*), которые издаются для определения технических деталей, связанных с исполнением вышестоящего, по иерархии, нормативного правового акта, распоряжения (*warrants*), циркуляры (*circulars*) и уведомления (*notices*), которые устанавливают порядок и детали применения положений закона или иного нормативного правового акта и др.) [5, стр. 132—133]. Существующие формы контроля делегированного законодательства (судебный и парламентский) малоэффективны и практически не используются.

К актам делегированного законодательства в Великобритании относятся также следующие акты органов местного управления: 1) приказы органов местного управления, которые подлежат утверждению указанным в законе министром; 2) нормативные постановления (*byelaws*) административных органов (органов местного управления и публичных корпораций). Для *byelaws* характерно следующее: 1) издаются административными органами, такими как органы местного управления, или независимыми корпорациями, которые не относятся к числу центральных органов государственного управления; 2) до вступления в действие должны быть утверждены каким-либо центральным правительственным ведомством; 3) устанавливают общеобязательные правила, хотя сфера их применения ограничена определенной местностью или специальной областью; 4) законность их издания (принятия) подлежит специальной судебной проверке; 5) не являются статутным инструментом, не печатаются в качестве таковых в королевской типографии. Правом принятия постановлений обладают местные власти, четыре транспортных управления, университеты (уставы) и ряд организаций (например, Комиссия по сохранению природных ландшафтов и Национальный трест) [3, стр. 135—144].

Таким образом, в Великобритании ввиду равной юридической силы нормативных правовых актов органов исполнительной власти и закона административно-правовые акты рассматриваются как органическая часть самого закона. После издания актов делегированного законодательства они направляются в Королевскую типографию, печатающую акты Парламента (но есть исключения).

Существующая в **США** Конституция и доктрина *delegatus non potest delegare* (делегат не может делегировать) запрещает Конгрессу передавать кому-либо свои полномочия. Однако в случае установления законом (делегирующим статутом) границ осуществления нормотворческой деятельности администрации, делегирование считается конституционным. В начале XX в. Верховный Суд США в ряде своих

решений (*Buttlfild v. Stranahan; United States v. Crimand and others*) изменил свое отношение к этому институту и высказал позицию, согласно которой «Конгресс может делегировать свои полномочия тогда, когда подобная делегация рассматривается им как необходимая мера для достижения им результатов» [5, стр. 136]. В результате запрет был снят и Конгресс получил легальную возможность передавать «главе исполнительной власти» полномочия, являющиеся прерогативой законодательного органа.

Существуют следующие формы делегирования законодательных полномочий: 1) Конгресс США, законодательные собрания штатов и муниципальные советы могут передавать, соответственно, президенту США, губернаторам штатов и мэрам городов полномочия по уточнению законодательства, на основе которых принимаются исполнительные приказы (*executive orders*); 2) штаты могут передавать свои нормотворческие полномочия административно-территориальным единицам или муниципалитетам, на основе которых принимаются ордонансы (*ordinances*); 3) Конгресс или законодательные собрания штатов могут делегировать административным учреждениям право принимать административные правила (*administrative regulation*) [1, стр. 19—20].

Субъектами делегированного законодательства в США являются многие органы, но главным субъектом «законодательства исполнительной власти» является президент, обладающий широкими полномочиями субделегации, например, Меморандум от 9 октября 2020 года о делегировании торговому представителю Соединенных Штатов полномочий, предоставленных президенту разделом 634c(b)(3)(B) раздела 15 Кодекса Соединенных Штатов [https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-delegation-authority-15-u-s-c-634cb3b/ (дата обращения: 9 июня 2021 г.)]. Также можно отметить из последних меморандумов Президентский меморандум от 25 октября 2017 г. для министра транспорта о пилотной программе интеграции беспилотных авиационных систем (БАС) [https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-transportation/ (дата обращения: 9 июня 2021 г.)], где в частности, отмечается: «Политика США направлена на содействие безопасной эксплуатации беспилотных авиационных систем (БАС) и создание условий для развития технологий (БАС) для использования в сельском хозяйстве, торговле, управлении чрезвычайными ситуациями, транспорте людей и других секторах…. Федеральное авиационное управление (*FAA*) предприняло шаги по интеграции БАС в *NAS* на конкретных испытательных полигонах и издало эксплуатационные требования для небольших операций БАС в *NAS*».

Другими субъектами делегированного законодательства являются главы департаментов, агентств, бюро, комиссий и иных административных учреждений. Таким образом, американское

делегированное законодательство включает в свой состав не только акты делегированного законодательства, изменяющие нормы закона, но и акты, издаваемые (принимаемые) в развитие законов.

Президент США [http: // www.whitehouse.gov (дата обращения: 9 июня 2021 г.)] в порядке осуществления указного права издает следующие виды нормативных правовых актов:

1) реорганизационные планы (*reorganization plans*) являются актами делегированного законодательства и принимаются на основе законов о реорганизации (практика их принятия существует с 1939 г.) и могут вносить изменения в действующее законодательство, т.е. реформировать систему и структуру федерального государственного аппарата — создавать новые органы, ликвидировать или реформировать старые, изменять их структуру, полномочия, взаимоотношения;

2) исполнительные приказы (*executive orders*) формально издаются на основании актов Конгресса для их исполнения, но на практике могут издаваться по широкому кругу вопросов и по своей юридической силе не отличаются от актов парламента. Некоторые исполнительные приказы также являются актами делегированного законодательства, издаваемыми чаще всего без указания органа законодательной власти. Например, исполнительный приказ Президента США от 15 августа 2017 г. «Об установлении дисциплины и подотчетности в процессе экологической экспертизы и выдачи разрешений на строительство объектов инфраструктуры» [https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-establishing-discipline-accountability-environmental-review-permitting-process-infrastructure/ (дата обращения: 9 июня 2021 г.)], где, в частности, указано, что «Америка нуждается в увеличении инвестиций в инфраструктуру для укрепления нашей экономикой, повышения нашей конкурентоспособности в мировой торговле, создания рабочих мест и повышения заработной платы для наших работников, а также снижения стоимости товаров и услуг для наших семей… Более эффективные и действенные федеральные инфраструктурные решения могут трансформировать нашу экономику, поэтому федеральное правительство в целом должно изменить способ обработки экологических обзоров и решений о санкционировании».

«Инфраструктурный проект» в этом приказе означает проект развития государственных и частных физических активов, предназначенных для предоставления или поддержки услуг населению в следующих секторах: наземный транспорт, включая автомобильные дороги, мосты, железные дороги и транзит; авиация; порты, включая навигационные каналы; проекты в области водных ресурсов; производство и выработка энергии, в том числе из ископаемых возобновляемых, ядерных и гидроэнергетических источников; передача электроэнергии; широкополосный интернет; трубопроводы; ливневая и канализационная инфраструктура; инфраструктура питьевой воды; другие секторы,

которые могут быть определены *FPISC*;

3) иные нормативные правовые акты, обладающие такой же юридической силой, как и акты Конгресса (административные приказы (*administrative orders*) и военные приказы (*military orders*) — издаются редко, директивы (*directives*) — указания федеральным правительственным учреждениям, чаще всего по вопросам, связанным с внутренней организацией деятельности государственных учреждений; прокламации (*proclamations*) — используются для официального объявления определенных фактов, с наличием которых связаны определенные правовые последствия, и др.). Например, Прокламация от 8 мая 2020 г. «Провозглашение дня транспорта национальной обороны и Национальной транспортной недели», где Д. Трамп, в частности отметил: «Мы построили трансконтинентальную железную дорогу, которая привела к сегодняшней взаимосвязанной сети грузовых железных дорог, спроектировали межштатные магистрали и внутреннюю речную инфраструктуру, соединяющую центральные районы с нашими береговыми линиями и за их пределами, и стали пионерами авиации с появлением полетов в Китти-Хок. Наше наследие новаторских практик в сочетании с американским духом привело к созданию прочной, тесно связанной страны. Однако после десятилетий эксплуатации многие дороги, рельсы, порты и аэропорты нашей страны пришли в негодность. Одной из главных причин задержек в совершенствовании инфраструктуры является срыв процесса выдачи разрешений. Завершение процесса составления среднего отчета о воздействии на окружающую среду (*EIS*) для дорожных проектов занимает более семи лет. Некоторым потребовалось больше десяти лет. Чтобы улучшить координацию федеральных агентств и сделать экологические обзоры и разрешительные процессы менее трудоемкими, я поручил федеральным агентствам внедрить единую федеральную политику принятия решений и завершить экологические обзоры для крупных инфраструктурных проектов в течение двух лет. Моя администрация также предложила первое за более чем 40 лет всеобъемлющее обновление нормативных актов, обеспечивающих осуществление закона о национальной экологической политике. Эти новые правила будут кодифицировать важные аспекты Единой федеральной политики принятия решений, чтобы сократить среднее время для завершения заявления о воздействии на окружающую среду за счет усиления межведомственной координации, сотрудничества и коммуникации в рамках федерального правительства без ущерба для охраны окружающей среды» [https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-national-defense-transportation-day-national-transportation-week/ (дата обращения: 9 июня 2021 г.)].

Федеральные департаменты и агентства (ведомства) издают следующие нормативные акты делегированного законодательства: приказы (*orders*) — чаще всего содержат материальные нормы, регулирующие

деятельность физических или юридических лиц, на которых распространяется юрисдикция соответствующего государственного органа; административные приказы — регулируют вопросы организации и внутреннего распорядка того или иного ведомства; инструкции (*regulations*), правила производства и процедуры (*rules of practice and procedure*) — определяют процедуру рассмотрения и разрешения вопросов по регулированию экономической деятельности и т.д. Эти акты трудно поддаются систематизации, поскольку их формы разнообразны, а порядок их издания (принятия), обязательная сила, санкции и многое другое не регламентируются и представляются на усмотрение администрации. Несмотря на принятие Конгрессом в 1946 г. Акта об административной процедуре, разграничившего акты на нормативные и индивидуальные, ситуация не улучшилась. Напротив, пишет С. Л. Зивс, «конгресс США в законодательном порядке закрепил нивелировку актов делегированного законодательства и признал нормативное значение за любым актом правительственного органа, которым имеется в виду установить какое-либо нормативное положение» [4, стр. 59].

По содержанию акты в США обычно делятся на три вида: 1) условные акты (*contingent legislation*), вводящие в действие законы в случае возникновения условий, установленных в делегирующем законе (например, прокламации Президента о введение в действие чрезвычайных законов); 2) дополняющие или подзаконные нормативные правовые акты (*supplementary or subordinate legislation*), издаваемые всеми административными учреждениями, развивающие, дополняющие, интерпретирующие положения соответствующих законов; 3) интерпретирующие акты, издаваемые по собственной инициативе различными административными учреждениями, в которых они излагают толкование законов и других нормативных правовых актов, фактически имеющих силу закона (заявления, декларативные приказы, письменные ответы на запросы) [6, стр. 367].

Подвидами второго вида административных нормативных правовых актов являются: 1) классифицирующие акты — акты, устанавливающие стандарты в тех областях государственного регулирования, где легислатура в делегирующих законах лишь в самых общих чертах обрисовывает контуры регулирования (например, акты в регламентации производства и продажи пищевых продуктов и медикаментов); 2) акты, предусматривающие всякого рода исключения и изъятия [6, стр. 66—70].

Административный нормативный правовой акт имеет силу закона. Об этом свидетельствуют судебные решения, например, Верхового Суда США по делу *United States v. Howard* (1957 г.), согласно которому акт, изданный административным учреждением штата — флоридской Комиссией по дичи и пресноводной рыбе, с точки зрения его юридической силы следует рассматривать так, как если бы он был издан легислатурой. Сама администрация не вправе устанавливать наказание за правонарушение,

оно определяется легислатурой в делегирующем законе [6, стр. 71].

В настоящее время публикация федеральных административных нормативных правовых актов регламентирована статьями кодифицированного в 1968 г. 44 раздела Свода законов — «Правительственные печать и публикация», федеральным Законом об административной процедуре 1946 г. и другими законами. Законом об административной процедуре предусмотрено, что правительственные акты не публикуются, во-первых, когда затронута какая-либо функция Соединенных Штатов, «требующая в общественных интересах соблюдения секретности», и, во-вторых, когда нормативный акт касается исключительно внутренней организации деятельности правительственного органа и др. Административные нормативные правовые акты публикуются в официальном периодическом издании «Федеральный реестр» (*Federal Register*) (с 1936 г.), а помимо этого размещаются в Своде федеральных административных нормативных актов (*Code of Federal Regulations*) [6, стр. 367].

Таким образом, можно прийти к следующему выводу: снижение значимости закона, увеличение роли делегированного законодательства, расширение нормотворческой деятельности органов исполнительной власти привели к конструктивным изменениям, связанным с доминированием актов публичной администрации в системах источников транспортного права зарубежных стран.

Литература

1. Административное право зарубежных стран / под редакцией А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. — Москва : Спарк, 2003.
2. Арефина, С. И. Конституционные основы делегированного законодательства : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С. И. Арефина. — Москва, 2003.
3. Гарнер, Д. Великобритания: центральное и местное управление / Д. Гарнер ; под редакцией Г. В. Барабашева ; пер. с англ. Н. А. Шульженко, В. Л. Энтин. — Москва : Прогресс, 1984.
4. Зивс, С. Л. Развитие форм права в современных империалистических государствах / С. Л. Зивс. — Москва : Изд-во Академии наук СССР, 1960.
5. Мишин, А. А. Центральные органы власти буржуазных государств / А. А. Мишин. — Москва : Изд-во МГУ, 1972.
6. Никеров, Г. И. Административное право США / Г. И Никеров. — Москва : Наука, 1977.

References

1. Administrativnoye pravo zarubezhnykh stran [Administrative law of foreign countries] / pod redaktsiyey A. N. Kozyrina, M. A. Shtatinoy. — Moskva : Spark, 2003.
2. Arefina, S. I. Konstitutsionnyye osnovy delegirovannogo zakonodatel'stva : avtoref. dis. … kand. yurid. nauk [Constitutional foundations of delegated legislation] / S. I. Arefina. — Moskva, 2003.
3. Garner, D. Velikobritaniya: tsentral'noye i mestnoye upravleniye [Great Britain: central and local government] / D. Garner ; pod redaktsiyey G. V. Barabasheva ; per. s angl. N. A. Shul'zhenko, V. L. Entin. — Moskva : Progress, 1984.

4. Zivs, S. L. Razvitiye form prava v sovremennykh imperialisticheskikh gosudarstvakh [Development of forms of law in modern imperialist states] / S. L. Zivs. — Moskva : Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1960.
5. Mishin, A. A. Tsentral'nyye organy vlasti burzhuaznykh gosudarstv [Central authorities of bourgeois states] / A. A. Mishin. — Moskva : Izd-vo MGU, 1972.
6. Nikerov, G. I. Administrativnoye pravo SSHA [Administrative law of the USA] / G. I Nikerov. — Moskva : Nauka, 1977.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 372.882

© Алексеев Кирилл Васильевич
— кандидат филологических наук, доцент, декан факультета русской филологии и национальной культуры Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина
ki.alekseev@gmail.com

Русский язык как объект национальной безопасности Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматривается русский язык как объект национальной безопасности Российской Федерации, специфическими чертами которого прежде всего является то, что он одновременно входит в систему обеспечения всех трех основополагающих объектов безопасности: безопасности личности, общественной безопасности и государственной безопасности. Кратко описываются связанные с современным состоянием государственного языка России угрозы, к которым, в частности, относятся неоправданное использование иноязычной лексики; никем не контролируемое и ничем не мотивированное, кроме привлечения внимания, использование в названиях различных коммерческих организаций и предприятий латиницы или смешение латиницы и кириллицы; огромное количество англоязычных заимствований, используемых прежде всего в Интернете; снижающийся уровень грамотности и профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих; правописание в нормативных правовых актах, отличающееся от нормативного; отсутствие правового регулирования издательской деятельности и др. Представлен лаконичный анализ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 г., в том числе в сравнении со Стратегией национальной безопасности 2015 г. Показывается, что в целом, несмотря на некоторые недочеты, Стратегия 2021 г. открывает серьезные перспективы для кардинальных изменений в сфере защиты и поддержки государственного языка Российской Федерации. Делается общий вывод, что русский язык как государственный является специфическим объектом национальной безопасности России. Его можно отнести к универсальному объекту государственной безопасности, личной безопасности и общественной безопасности (причем, всех трех одновременно). Государственный язык России выступает в качестве своего рода гаранта иных объектов указанной

триады, например, территориальной целостности в сфере государственной безопасности или духовной и материальной ценности в области общественной безопасности.

Ключевые слова: русский язык; объект национальной безопасности; специфика русского языка как объекта национальной безопасности.

© Kirill V. Alekseev
— Candidate of Philological Sciences, docent,
dean of the faculty of Russian philology and national culture
of the Ryazan State University named for S. Yesenin

Russian language as an object of national security of the Russian Federation

Abstract. The current paper has presented the analysis of the Russian language as an object of national security of the Russian Federation, the specific features of which, first of all, is that it is simultaneously included in the system of ensuring all three fundamental security objects, such as personal security, public security and state security. There have been briefly described the threats associated with the current state of the official language of Russia, which, in particular, include the unjustified use of foreign language vocabulary; the use of the Latin alphabet in the names of various commercial organizations and enterprises, or a mixture of the Latin and Cyrillic alphabet, which is not controlled by anyone and is not motivated by anything, except for attracting attention; a huge number of English borrowings used primarily on the Internet; declining literacy and professional competence of state and municipal employees; spelling in normative legal acts that differs from normative; lack of legal regulation of publishing, etc. There has been presented a laconic analysis of the National Security Strategy of the Russian Federation 2021, including its comparison with the National Security Strategy of 2015. There has been shown that, in general, despite some shortcomings, the Strategy of 2021 opens up serious prospects for serious changes in the field of protection and support of the official language of the Russian Federation. There has been made a general conclusion that the Russian language as the official language is a specific object of the national security of Russia. It can be classified as a universal object of national security, personal security and public security (moreover, all three at the same time). The official language of Russia acts as a kind of guarantor of other objects of this triad, for example, territorial integrity in the field of national security or spiritual and material value in the field of public security.

Keywords: Russian language; object of national security; specificity of the Russian language as an object of national security.

Современные исследователи феномена «безопасность» обращают внимание на существенную роль определения объектов безопасности. Действительно, четкое понимание сущности и, возможно, специфики явлений, предметов, процессов, подлежащих защите на уровне государства, позволяет эффективно и системно обеспечивать национальную безопасность в целом. По справедливому мнению ученых, «объект безопасности можно определить как явление (предмет, процесс, отношения), которое находится в состоянии защищенности и устойчивого развития благодаря реализации специальных мер» [11, стр. 93, 94]. Следуя за законодателем, исследователи выделяют три основополагающих объекта национальной безопасности: личность, общество и государство. Данный подход полностью соответствовал ст. 1 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», утратившего силу в 2010 г. Четкое обозначение объектов национальной безопасности отсутствует в современном законодательстве о безопасности и документах стратегического планирования, и это в определенном смысле обусловливает расхождение теории и законодательной практики в данном вопросе, а также размывает понятийный аппарат. Конечно, можно с определенным удовлетворением отметить, что три указанных ключевых объекта безопасности, хотя и не названы объектами, приобрели конституционный статус в соответствии с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Однако, как представляется, обеспечение безопасности личности, общества и государства неоправданно ограничено контекстом новой редакции п. «м» ст. 71 Конституции РФ, в котором указанное обеспечение трех основополагающих объектов безопасности относится лишь к применению информационных технологий и обороту цифровых данных. Тем не менее утверждение в качестве базовой триады объектов национальной безопасности личности, общества и государства представляется уместным и оправданным, а отсутствие такого обоснования в действующем базовом законодательном акте о безопасности — временным.

Обеспечение безопасности трех указанных основополагающих объектов требует дальнейшей градации последних, поскольку в сферах «безопасность личности», «общественная безопасность» и «государственная безопасность» появляются более конкретные объекты, подлежащие правовой охране.

В данном контексте представляется целесообразным вновь обратиться к утратившему силу Закону РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности«, в котором не просто перечислялись основные объекты безопасности (личность, общество, государство), но раскрывалось их содержание или, иными словами, выделялись указанные более узкие, конкретные объекты. Так, в сфере безопасности личности были обозначены права и свободы последней, в области общественной безопасности — «его материальные и духовные ценности», а в рамках

государственной безопасности — «его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность». Необходимо отметить, что в некоторых действующих нормативных правовых актах еще остаются понятия материальных и духовных ценностей. Так, в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) «под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, *материальных и духовных ценностей общества* от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а в Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» «под безопасностью туризма понимаются безопасность туристов (экскурсантов), сохранность их имущества, а также ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, *материальным и духовным ценностям общества*, безопасности государства». Однако это представляется явно недостаточным. Кроме того, анализируя материальные и духовные ценности общества, можно констатировать, что они являются жизненно важными интересами последнего.

К описанным выше конкретным объектам относится, в частности, и государственный язык. При этом данный уникальный феномен, как представляется, можно определенно относить и к материальным, и к духовным ценностям. С языком духовные ценности общества коррелируют, в частности, в действующих Основах законодательства Российской Федерации о культуре (утверждены Верховным Советом РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1). Действительно, культура, особенно в многонациональном государстве, немыслима без объединяющего все национальности и народы в единое целое языка. Используя терминологию обновленной Конституции РФ, следует подчеркнуть, что язык государствообразующего народа становится языком общения, образования, театра и кино и т.д. Однако главное, чем характеризуется духовная ценность языка, — это способность человека с помощью языка мыслить, выражать свои чувства и эмоции. Язык материализуется в произведениях литературы, театра и кино, средствах массовой информации, закрепляется в иных печатных изданиях, передаваемых из поколения в поколение. Таким образом, государственный язык отражает жизненно важные интересы общества.

Русский язык в качестве объекта национальной безопасности обладает некоторыми специфическими чертами, отличающими его от иных объектов. Прежде всего речь идет о том, что государственный язык Российской Федерации является объектом и безопасности личности, и общественной, и государственной безопасности одновременно, что, как правило, несвойственно иным объектам.

Язык в системе обеспечения национальной безопасности имеет очевидное значение, поскольку взаимосвязь языка, сознания и мышления давно доказана в философии, лингвистике, психологии и других науках. Соотношение языка, мышления и сознания заинтересовало ученых уже давно. Так, В. фон Гумбольдт считал приоритетным язык, который фактически формирует мышление, являясь его материальным воплощением [7]; эту точку зрения разделял и выдающийся отечественный лингвист А. А. Потебня [14]. В советский период в рамках марксистско-ленинской философии язык и мышление практически полностью отождествлялись. Однако с конца XX в. такой подход все чаще стал подвергаться сомнениям. Так, в некоторых работах появилось разделение мышления на вербальное и невербальное [5]. Среди различных точек зрения, связанных с соотношением языка и мышления, как представляется, наиболее близки к истине те, согласно которым язык и мышление — явления не тождественные, но оказывающие влияние друг на друга [13]. Иными словами, мышление, представляя собой самостоятельный феномен, выражается преимущественно посредством языка, который в свою очередь оказывает существенное качественное влияние на мышление и сознание человека. Все сказанное определяет значимость языка как объекта безопасности, поскольку уровень развития мышления и сознания человека находится в непосредственной взаимосвязи с языком, а согласно ст. 2 Конституции РФ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» в Российском государстве.

В сфере *безопасности личности* русский язык призван обеспечить реализацию целого ряда конституционных прав и свобод: «свобода мысли и слова», «право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом», «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления», право на образование. Языковая среда влияет на психическое и общекультурное развитие ребенка, подростка, юноши (девушки), взрослого человека, предопределяя в том числе и их социальное будущее. Именно язык стимулирует развитие мышления и выход его на все более высокие качественные уровни. По справедливому замечанию Н. Н. Азарнова, «совместная деятельность и язык являются основополагающими факторами становления человеческой личности, ее сознания и всего ансамбля высших психических функций» [1, стр. 44]. Таким образом, нормативность, чистота, соответствие традициям государственного языка в стране оказывает большое позитивное влияние на личность и ее судьбу, т.е. обусловливает ее защищенность. Напротив, если язык пребывает в состоянии деградации, испытывает чрезмерное влияние иностранных языков, переполнен жаргонизмами, ненормативной лексикой, сознание человека и его мышление уже с раннего возраста формируются неправильно, с определенными отклонениями. Таким образом, с полной

ответственностью можно говорить о том, что охрана государственного языка в России является одним из направлений обеспечения безопасности личности.

В сфере *общественной безопасности* государственный язык в качестве объекта также нуждается в охране, поскольку с точки зрения единства общества, материальных и духовных ценностей его роль сложно переоценить. По мнению В. фон Гумбольдта, язык отражает дух народа и одновременно формирует этот дух [7]. С такой позицией сложно не согласиться, особенно в случае с русским языком, образность и величие которого отражает не только выдающиеся историю и культуру, но и саму суть многонационального народа России. Существование единого социокультурного пространства, безусловно, ставится под вопрос, если в государстве наблюдается деградация государственного языка. К сожалению, реалии последних лет показывают, что разрушительные процессы в языковой сфере, связанные с засорением языка жаргонизмами, ненужными заимствованиями, лжепрофессионализмами, тенденцией «к языковой экономии» [15, стр. 79] и другими факторами, представляют все большую угрозу общественной безопасности.

Общность языка — постоянный и неизбежный атрибут таких понятий, как «народ», «нация», «этнос». На протяжении более чем тысячелетней истории Российское государство, прирастая новыми территориями, совершенно мирно и ненасильственно распространяло на последние язык, а через него — свою культуру. Несмотря на все грандиозные потрясения Российская империя не исчезла, а превратилась в Советское государство, после распада которого появилась Российская Федерация. Думается, что огромную роль в этом сыграл именно язык народа — русский язык, не допустивший полного исчезновения великой страны. Иными словами, изменение одного или всех элементов формы государства не повлекло краха народа, объединенного языком, посредством которого сохранялась богатейшая культура в целом.

Рассматривая язык с таких позиций, как представляется, можно более точно понять процессы, происходящие в странах бывшего СССР. Устремлениям ориентированных на Запад новых политических элит некоторых бывших республик Советского Союза, а ныне суверенных государств совершенно очевидно мешает в первую очередь русский язык, который вопреки границам обеспечивает *фактическую* общность многих граждан этих стран с многонациональным народом России. Именно поэтому и на законодательном, и на бытовом уровне так активно преследуют русский язык на Украине и в странах Прибалтики (к сожалению, русофобские настроения, выражающиеся прежде всего на лингвистическом уровне, появляются и в некоторых других постсоветских государствах, например, в Казахстане). Однако если материальные воплощения языка (книги, фильмы и т.д.) в каком-то объеме уничтожить можно (хотя в условиях информационного общества сложно), то язык как

духовная ценность не может быть побежден насильственным способом. Именно поэтому на Украине, государственный язык которой, как русский и белорусский, входит в восточнославянскую группу языков, преследование по языковому признаку нередко сопровождается казусами: даже крайне русофобски настроенные политические деятели в публичных выступлениях нередко переходят на русский язык, как и большое количество националистически настроенных граждан этой страны в социальных сетях. Практика показывает, что ущемление какого-либо языка в государстве (особенно когда на нем говорит значительная часть граждан) приводит только к негативным последствиям — от бытовых конфликтов до вооруженного противостояния.

Таким образом, язык является в первую очередь объектом общественной безопасности; он определяет прежде всего общность народа (нации), который в свою очередь становится либо цементирующим государство началом, либо изменяющим или даже уничтожающим его. Такой подход лежит в основе Устава Организации Объединенных Наций, а не государств.

Еще более серьезное звучание получает русский язык в контексте *государственной безопасности*, для которой в современной России одним из наиболее важных объектов становятся суверенитет, территориальная целостность и конституционный строй. Русский язык в условиях федеративного многонационального государства приобретает особое значение, позволяя государству осуществлять эффективное управление на территории всей страны, а гражданам разных национальностей свободно общаться. В связи с этим вполне оправданной представляется новая конституционная норма, согласно которой русский язык является государственным на всей территории России «как язык государствообразующего народа». Сложная структура Российского государства предполагает наличие таких субъектов, как республики, имеющие конституционный статус государств и собственные государственные языки, используемые наряду с государственным языком Российской Федерации. Данный факт нередко становится поводом для различных дискуссий о соотношении русского языка как государственного и национальных государственных языков республик. В связи с этим можно утверждать, что языковая проблема в нашей федерации может при определенных, в том числе искусственно созданных, условиях создать реальную угрозу суверенитету и территориальной целостности России, из чего проистекает насущная необходимость эффективного правового регулирования охраны русского языка как государственного языка Российской Федерации и объекта национальной безопасности. Здесь необходимо подчеркнуть, что о поддержке русского языка в контексте национальной безопасности ученые-юристы говорят уже давно [12, стр. 27].

Возникает справедливый вопрос, насколько эффективно

осуществляется охрана русского языка в сферах безопасности личности, общественной и государственной безопасности на практике. Многочисленные конференции, собрания, форумы, иные мероприятия, посвященные состоянию русского языка, создание общественных организаций и фондов — все это, безусловно, полезно и нужно, но без правового решения проблем, связанных с русским языком, на современном этапе обойтись невозможно, и чем раньше это станет очевидным для законодателя, тем больше вероятность сохранения менталитета народа России, патриотизма, высокого интеллекта нации и других традиционных ценностей. Пока же языковые проблемы множатся и приобретают, как представляется, все более опасный характер. Прежде всего следует отметить следующие из них.

Неоправданное использование иноязычной лексики, латиницы и смешение кириллицы с латиницей получает все большее распространение в современной действительности. Естественно, речь не идет об иностранных словах, пришедших в Россию из-за рубежа вместе с предметами, явлениями, которые они обозначают. Как правило, такие заимствования, как принтер, флеш-карта и другие, связаны с технологиями, и нет никакой необходимости отказываться от них и пытаться их заменять придуманными русскими словами. Отечественный исторический опыт показывает, что такое проникновение иностранных слов, особенно в переломные эпохи, например в XVIII в., лишь обогащает язык.

Совершенно иначе нужно относиться к таким распространенным ныне словам, как паркинг, каршеринг, коворкинг, детейлинг, факторинг, ресепшен, промоушен и др. Многие из них имеют однозначные русские синонимы, некоторые отличаются полисемичностью и поэтому требуют уточнения на русском языке; это, как представляется, делает их употребление избыточным и неоправданным. Тем не менее в определенных кругах, особенно в сфере бизнеса, подобные заимствования используются без преувеличения агрессивно, что делает речь говорящего режущей слух, малопонятной, а порой и бессмысленной для слушающего. Следует отметить, что массированное употребление подобных слов становится объектом сатирического осмысления в некоторых российских телепередачах.

Еще одной проблемой является никем не контролируемое и ничем не мотивированное, кроме привлечения внимания, использование в названиях кафе, ресторанов, салонов и иных коммерческих заведений латиницы или смешение латиницы и кириллицы. Если рассмотренное выше неоправданное употребление иноязычных слов пока в большей степени встречается в корпоративных сообществах, то с использованием латиницы человек почти в любом среднем или крупном населенном пункте России обязательно встретится. По этому поводу в 2006 г. председатель исполкома Ассоциации учителей литературы и русского

языка Роман Дощинский в интервью ТАСС совершенно справедливо сказал: «Посмотрите сейчас на названия наших кафе, магазинов — это создает тот самый процент, который обеспечивает языковую среду для ребенка. То есть он видит искаженные облики слов, видит слова, где латиница перемешана с кириллицей. И он это впитывает» [URL : https://tass.ru/obschestvo/3605642].

Со смешением кириллицы с латиницей и использованием последней в названиях различных коммерческих структур, как представляется, тесно связана и иная проблема: раннее обучение детей иностранным языкам. Например, Л. В. Щерба считал раннее изучение иностранного языка позитивным для ребенка [16, стр. 84]; такой же позиции придерживались и другие ученые [6, стр. 124]. В частности, утверждалось, что на фоне усвоения родного языка в возрасте двух лет ребенку можно предлагать второй и даже третий язык для изучения, при этом рассматривались проблемы, затрудняющие процесс овладения языком у некоторых детей [9]. На современном этапе даже на обыденном уровне видно, что многие дети, начавшие по инициативе родителей изучать иностранный язык до школы, сталкиваются с серьезными проблемами, в том числе смешивая кириллицу с латиницей на уроках русского языка. Кроме того, исследования психологов и психолингвистов позволяют сделать вывод о том, что дошкольники и школьники даже в рамках родного языка «обнаруживают в целом неравномерность в развитии компетенции в фонетической, морфологической, лексической и синтаксической подсистемах языка» [4, стр. 11]. Все сказанное, как представляется, говорит о следующем: изучение иностранного языка в дошкольном и младшем школьном возрасте должно основываться на выявленных специалистом индивидуальных способностях ребенка, а не на моде или желании родителей выделиться.

Еще одной стороной проблемы влияния иностранных языков на русский язык является огромное количество англоязычных заимствований, используемых прежде всего на просторах Интернета: хайп, хейт, фейк и др. Отношение филологов к этому процессу неоднозначное: одни считают это допустимым, другие — однозначно неприемлемым. Думается, что уповать на силу и мощь русского языка, который переварит все и выйдет из сложившейся ситуации победителем, не совсем верно. Необходимо предпринимать все возможные меры для того, чтобы грамотно говорить и писать, избегать в речи неоправданного употребления жаргонизмов, заимствований и других засоряющих речь средств стало престижно.

Кроме перечисленных проблем, связанных с угрозами русскому языку как объекту национальной безопасности, следует также отметить снижающийся уровень грамотности и профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих [2]; правописание в нормативных правовых актах, отличающееся от нормативного; отсутствие

правового регулирования издательской деятельности, в связи с чем нередко учебная и научная литература не проходит полный цикл допечатной подготовки (редактирование, корректура) [3]. Существует также целый ряд других вызовов, способных в долгосрочной перспективе нанести существенный урон русскому языку, а через него — иным объектам национальной безопасности.

В связи с этим представляется определенным недостатком отсутствие на конституционном уровне норм, посвященных охране государственного языка Российской Федерации.

В то же время в новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400) существенно расширен перечень угроз национальной безопасности, связанных с русским языком, а также более четко сформулированы основные задачи, среди которых «защита и поддержка русского языка как государственного языка Российской Федерации, усиление контроля за соблюдением норм современного русского литературного языка, пресечение публичного исполнения, распространения через средства массовой информации продукции, в которой содержатся слова и выражения, не соответствующие указанным нормам…». В данном контексте следует выделить три важных момента.

1. В новой Стратегии 2021 г. появились слова «защита» и «поддержка», которые заменили расплывчатое и не совсем правовое понятие «государственная политика по реализации функции русского языка как государственного языка Российской Федерации», имевшее место в утратившей силу Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683). Подход, закрепленный в новой Стратегии, предоставляет законодателю широкое поле деятельности: от внесения изменений в Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» до разработки и принятия специального закона, например, с названием «О защите и поддержке русского языка как государственного языка Российской Федерации». Необходимо отметить, что в Федеральном законе «О государственном языке Российской Федерации» есть ст. 4, которая посвящена защите и поддержке государственного языка Российской Федерации. Однако положения данной статьи реализуются очень слабо, в том числе и потому, что они не находят развития в иных законах и правоприменительной практике. Возможно, Стратегия 2021 г. придаст новый импульс работе законодателей в сфере русского языка.

2. Предусмотренное в Стратегии 2021 г. «усиление контроля за соблюдением норм современного русского литературного языка» должно прежде всего стимулировать приведение указанных норм языка в соответствие с современным его состоянием. Возможно, именно рассматриваемый документ стратегического планирования обусловил

инициативу Минпросвещения России по подготовке проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении правил русской орфографии», которым будут утверждены новые правила русской орфографии. Данный факт не может не радовать, поскольку необходимость в пересмотре и дополнении правил давно назрела, и нами еще в 2017 г. предлагалась выработка «рекомендаций по внесению изменений в правила русской орфографии и пунктуации 1956 года с учетом новых реалий» [3, стр. 64]. Однако вызывают тревогу два факта: во-первых, в названии проекта речь идет только об орфографии, тогда как пунктуация играет не менее важную роль (классическое «казнить нельзя помиловать»), а во-вторых, некоторая спешка, с которой планируется принять новые правила (правила должны быть готовы до конца 2021 г.; этот же год обозначен и в проекте). Думается, что не изменявшиеся с 1956 г. правила могут подождать еще около года спокойной и выверенной работы над ними специалистов. На момент написания данной статьи в средствах массовой информации появилась информация, что «члены Орфографической комиссии Российской академии наук попросили Министерство просвещения отозвать проект постановления Правительства “Об утверждении правил русской орфографии”» [URL: https://ria.ru/20211127/orfografiya-1761067250.html?chat_room_id=1761067250], что подтверждает правильность высказанной выше позиции.

3. Положение Стратегии 2021 г. о пресечении «публичного исполнения, распространения через средства массовой информации продукции, в которой содержатся слова и выражения, не соответствующие указанным нормам», позволит привлекать злостных нарушителей языковых норм как минимум к дисциплинарной и административной ответственности (при условии внесения дополнений в соответствующие кодексы и иные законодательные акты). Однако то, что в данном случае фигурируют только средства массовой информации, вызывает некоторые сомнения, поскольку серьезные нарушения норм русского литературного языка могут иметь место в изданиях, которые к указанным средствам отношения не имеют, например, в научной, научно-популярной, учебной литературе, нормативных правовых актах, документах официально-делового стиля и др. (об этом мы также писали ранее [3, стр. 64, 65]).

Краткий анализ Стратегии 2021 г. применительно к русскому языку показывает, что в целом, несмотря на некоторые недочеты, данный документ стратегического планирования открывает серьезные перспективы для кардинальных изменений в сфере защиты и поддержки государственного языка Российской Федерации. При этом многое будет зависеть от воли и мудрости всех трех ветвей власти.

Таким образом, русский язык как государственный является специфическим объектом национальной безопасности России. С одной стороны, его можно отнести к своего рода универсальному объекту

государственной безопасности, личной безопасности и общественной безопасности (причем, всех трех одновременно). С другой стороны, государственный язык России выступает в качестве своего рода гаранта иных объектов указанной триады, например, территориальной целостности в сфере государственной безопасности или духовной и материальной ценности в области общественной безопасности.

Литература

1. Азарнов, Н. Н. Совместная деятельность и язык как факторы становления высшей ступени развития психики личности / Н. Н. Азарнов // Высшее образование сегодня. — 2021. — № 5. — С. 41—45.
2. Алексеев, К. В. Правовая защита русского языка на уровне государственной и муниципальной власти как необходимое условие обеспечения национальной безопасности России / К. В. Алексеев // Третий Всероссийский форум русского языка, посвященный наследию академика И. И. Срезневского : сборник материалов. — Рязань, 2019.
3. Алексеев, К. В. Проблемы правовой защиты русского языка в контексте национальной безопасности России / К. В. Алексеев, Н. Ф. Воробьев // Юридическая наука. — 2017. — № 4. — С. 62—66.
4. Божович, Е. Д. Языковая компетенция как критерий готовности к школьному обучению (на материале родного языка) / Е. Д. Божович, Е. И. Козицкая // Психологическая наука и образование. — 1999. — Т. 4. — № 1.
5. Введение в языкознание / Ю. С. Маслов. — 2-е изд., перераб. и доп.— Москва : Высшая школа, 1987.
6. Гальскова, Н. Д. Современная методика обучения иностранным языкам / Н. Д. Гальскова. — Москва : Аркти, 2003.
7. Гумбольдт, В. фон. Избранные труды по языкознанию / В. фон Гумбольдт ; пер. с нем. — Москва : Прогресс, 1984.
8. Далецкий, Ч. Б. Риторика в Вооруженных Силах Российской Федерации / Ч. Б. Делецкий // Предмет риторики и проблемы ее преподавания : материалы первой Всероссийской конференции по риторике. — Москва, 1998.
9. Жулина, Е. В. Внешняя речь и ее влияние на становление психики ребенка / Е. В. Жулина, А. Н. Шамов // Вестник Мининского университета. — 2017. — № 2.
10. Ирошников, Д. В. Безопасность как правовая категория : монография / Д. В. Ирошников. — Москва : Юридический институт РУТ (МИИТ), 2019.
11. Кондрашова, О. В. Методика преподавания русского языка в военном авиационном вузе / О. В. Кондрашова, И. В. Шельдешова. — Краснодар : Изд-во КВВАУЛ, 2018.
12. Мамонов, В. В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук / В. В. Мамонов. — Саратов, 2004.
13. Палкин, А. Д. Трактовка взаимосвязи языка и мышления: исторический экскурс / А. Д. Палкин // Вестник Московского института лингвистики. — 2014. — № 2—1. С. 54—65.
14. Потебня, А. А. Слово и миф / А. А. Потебня. — Москва : Правда, 1989.
15. Роль человеческого фактора в языке: Язык и картина мира / ответственный редактор Б. А. Серебренников — Москва : Наука, 1988.
16. Щерба, Л. В. Языковая система и речевая деятельность / Л. В. Щерба. — Москва : Наука, 1974.

References

1. Azarnov, N. N. Sovmestnaya deyatel'nost' i yazyk kak faktory stanovleniya vysshey stupeni razvitiya psikhiki lichnosti [Joint activity and language as factors of the formation of the highest stage of development of the personality psyche] / N. N. Azarnov // Vyssheye obrazovaniye segodnya. — 2021. — № 5. — S. 41—45.
2. Alekseyev, K. V. Pravovaya zashchita russkogo yazyka na urovne gosudarstvennoy i munitsipal'noy vlasti kak neobkhodimoye usloviye obespecheniya natsional'noy bezopasnosti Rossii [Legal protection of the Russian language at the level of state and municipal authorities as a necessary condition for ensuring the national security of Russia] / K. V. Alekseyev // Tretiy Vserossiyskiy forum russkogo yazyka, posvyashchennyy naslediyu akademika I. I. Sreznevskogo : sbornik materialov. — Ryazan', 2019.
3. Alekseyev, K. V. Problemy pravovoy zashchity russkogo yazyka v kontekste natsional'noy bezopasnosti Rossii [Problems of legal protection of the Russian language in the context of the national security of Russia] / K. V. Alekseyev, N. F. Vorob'yev // Yuridicheskaya nauka. — 2017. — № 4. — S. 62—66.
4. Bozhovich, Ye. D. YAzykovaya kompetentsiya kak kriteriy gotovnosti k shkol'nomu obucheniyu (na materiale rodnogo yazyka) [Linguistic competence as a criterion of readiness for school education (based on the native language)] / Ye. D. Bozhovich, Ye. I. Kozitskaya // Psikhologicheskaya nauka i obrazovaniye. — 1999. — T. 4. — № 1.
5. Vvedeniye v yazykoznaniye [Introduction to linguistics] / YU. S. Maslov. — 2-ye izd., pererab. i dop.— Moskva : Vysshaya shkola, 1987.
6. Gal'skova, N. D. Sovremennaya metodika obucheniya inostrannym yazykam [Modern methods of teaching foreign languages] / N. D. Gal'skova. — Moskva : Arkti, 2003.
7. Gumbol'dt, V. fon. Izbrannyye trudy po yazykoznaniyu [. Selected works on linguistics] / V. fon Gumbol'dt ; per. s nem. — Moskva : Progress, 1984.
8. Daletskiy, CH. B. Ritorika v Vooruzhennykh Silakh Rossiyskoy Federatsii / CH. B. Deletskiy [Rhetoric in the Armed Forces of the Russian Federation] // Predmet ritoriki i problemy yeye prepodavaniya : materialy pervoy Vserossiyskoy konferentsii po ritorike. — Moskva, 1998.
9. Zhulina, Ye. V. Vneshnyaya rech' i yeye vliyaniye na stanovleniye psikhiki rebenka [External speech and its influence on the formation of the child's psyche] / Ye. V. Zhulina, A. N. Shamov // Vestnik Mininskogo universiteta. — 2017. — № 2.
10. Iroshnikov, D. V. Bezopasnost' kak pravovaya kategoriya : monografiya [Safety as a legal category] / D. V. Iroshnikov. — Moskva : Yuridicheskiy institut RUT (MIIT), 2019.
11. Kondrashova, O. V. Metodika prepodavaniya russkogo yazyka v voyennom aviatsionnom vuze [Methods of teaching the Russian language in a military aviation university] / O. V. Kondrashova, I. V. Shel'deshova. — Krasnodar : Izd-vo KVVAUL, 2018.
12. Mamonov, V. V. Konstitutsionnyye osnovy natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii : dis. ... d-ra yurid. nauk [Constitutional foundations of the national security of the Russian Federation] / V. V. Mamonov. — Saratov, 2004.
13. Palkin, A. D. Traktovka vzaimosvyazi yazyka i myshleniya: istoricheskiy ekskurs / A. D. Palkin [Interpretation of the relationship between language and thinking: a historical excursion] // Vestnik Moskovskogo instituta lingvistiki. — 2014. — № 2—1. S. 54—65.
14. Potebnya, A. A. Slovo i mif [Word and myth] / A. A. Potebnya. — Moskva : Pravda, 1989.
15. Rol' chelovecheskogo faktora v yazyke: YAzyk i kartina mira [The role of the human

factor in language: Language and picture of the world] / otvetstvennyy redaktor B. A. Serebrennikov — Moskva : Nauka, 1988.
16. Shcherba, L. V. YAzykovaya sistema i rechevaya deyatel'nost' [Language system and speech activity] / L. V. Shcherba. — Moskva : Nauka, 1974.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 614.8(075.8)

© Мамитова Наталия Викторовна
— доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государствоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
nvmamitova@mail.ru

Правовая экспертиза нормативных правовых актов на предмет угроз безопасности: теоретико-правовой аспект

Аннотация. В статье рассматривается правовая экспертиза как инструмент, играющий существенную роль в обеспечении национальной безопасности, исследование проблем которой на современном этапе развития юридической науки крайне актуально. Правовая экспертиза в современной России позволяет в том числе выявить угрозы национальной безопасности в целом и отдельных ее видов в частности. Расширение института правовой экспертизы применительно к отдельным объектам национальной безопасности представляется делом ближайшей перспективы с учетом роста количества вызовов и угроз в современном мире. Прежде всего это относится к информационной и продовольственной безопасности. В целях исследования используется понятие «правовая безопасность», анализируются различные взгляды на данное явление. Делается вывод, что оптимальным подходом было бы, с одной стороны, использование в науке о безопасности права как самостоятельного объекта национальной безопасности, а с другой — понимание правовой безопасности как защищенности самого права в государстве от произвола властей всех ветвей и уровней или отдельных представителей власти, т.е. предлагается некоторое сужение содержания понятия «правовая безопасность» по сравнению с пониманием данного объекта безопасности некоторыми учеными. Анализируется эффективность антикоррупционной экспертизы как вида правовой экспертизы, который, противостоя наличию в нормативных правовых актах норм, способствующих коррупционным проявлениям, также играет существенную роль в обеспечении безопасности личности, общества и государства. Делается вывод о том, что проведение правовой экспертизы должно быть обязательным, независимо от состояния права.

Ключевые слова: правовая экспертиза; правовая безопасность;

антикоррупционная экспертиза; национальная безопасность; объект национальной безопасности; нормативный правовой акт.

© Nataliya V. Mamitova
— Doctor of Law, professor, professor of the department of the government studies of the Institute of Civil Service and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

Legal examination of regulatory legal acts for security threats: theoretical and legal aspect

Abstract. The current paper has considered legal examination as a tool that plays a significant role in enforcing national security, the study of the problems of which at the present stage of development of legal science is of great importance. Legal examination in Russia makes it possible, among other things, to identify threats to national security in general and its individual types in particular. Expansion of legal examination to individual objects of national security seems to be a matter of the nearest future, taking into account the growth in the number of challenges and threats in the modern world. First of all, it concerns information and food security. In the current study there has been used the concept of 'legal security'; there have been analyzed various views on this phenomenon. There has been made a conclusion that the optimal approach would be, on the one hand, the use of law in security science as an independent object of national security, and on the other, the understanding of legal security as the protection of the law itself in the state from the arbitrariness of the authorities of all branches and levels or individual representatives of the authorities, i.e. there has been proposed some narrowing of the content of the concept 'legal security' in comparison with the understanding of this security object by some scientists. There has been analyzed the efficiency of anti-corruption expertise as a type of legal examination, which, contrary to presence in normative legal acts of norms that contribute to corruption, also plays a significant role in enforcing security of an individual, society and the state. There has been concluded that legal examination should be mandatory, regardless of the state of the law.

Keywords: legal examination; legal security; anti-corruption expertise; national security; object of national security; regulatory legal act.

Вопросы национальной безопасности в современной России стоят довольно остро как в теоретическом, так и в практическом ключе. В юридической науке безопасность рассматривается с разных сторон. При этом пристальное внимание ученых обращено, в частности, на виды

безопасности, среди которых есть общепризнанные (личная, общественная, государственная, продовольственная, информационная и др.) и пока еще не воспринимаемые однозначно, несмотря на серьезную разработанность в научных исследованиях. К последним, в частности, относится юридическая, или правовая, безопасность. Ряд ученых, например А. А. Фомин, рассматривают понятия «юридическая безопасность» и «правовая безопасность» как синонимичные: «понятия “юридическая безопасность” и “правовая безопасность” изначально равнозначны как производные от слова “право” и его латинского аналога в русском языке “*jure*” и представляют собой механизм противодействия различным угрозам в базисных сферах юридическими средствами» [3, стр. 66—67]. При этом ученый утверждает, что «юридическая (правовая) безопасность включает наряду с законодательным обеспечением безопасности также надлежащую деятельность правоохранительных, судебных, правоприменительных органов, механизмы самозащиты субъектами своих прав и иные формы» [3, стр. 66]. Иными словами, под юридической безопасностью понимается обеспечение последней с помощью законодательства, а также деятельности правоохранителей, правоприменителей и самих граждан.

А. Ф. Галузин в своих исследованиях вводит такие понятия, как «правовая опасность закона», «безопасность права», «безопасность правотворчества» [1, стр. 56] и ряд других. По мысли автора, право и (у́же) закон могут представлять опасность для основных объектов безопасности: личности, общества и государства. В связи с этим утверждается целесообразность введения в теорию и практику понятия «правовая безопасность».

Такое мнение разделяют не все ученые. Так, Д. В. Ирошников, «признавая полезность исследования безопасности в рамках правовой системы» не соглашается «с исследователями в части определения понятия “юридическая безопасность”. Применение критериев разграничения безопасности на виды… позволяет говорить о том, что использование понятия “юридическая безопасность” несколько некорректно» [2, стр. 28]. Доводы, которые приводит при этом ученый, задаваясь вопросами «может ли право быть объектом безопасности и от чего его следует защищать?» [2, стр. 28] и «в случае с юридической безопасностью нам нужно бороться с правом?» [2, стр. 28] вызывают уважение, но представляются не совсем убедительными, поскольку право должно подлежать защите, а бороться необходимо не с правом, а с субъектами правотворчества, когда они злоупотребляют своими полномочиями и создают нормативные правовые акты, создающие угрозу национальной безопасности. Более того, законы могут приниматься под лозунгами обеспечения национальной безопасности, в то время как на самом деле эти законодательные акты представляют собой угрозу безопасности общества и личности. В этом отношении показательным

можно считать законодательный процесс, имеющий место на Украине: русофобские законы объявляются призванными защитить государство, но при этом происходит совершенно очевидное ущемление прав многих граждан и общества в целом, т.е. возникают реальные угрозы общественной безопасности и безопасности личности. В условиях демократического политического режима государство выражает прежде всего интересы личности и общества, а значит, в рассмотренном случае не обеспечивается и безопасность самого государства, но реализуются политические амбиции политической верхушки страны. По этому поводу А. А. Фомин справедливо замечает, что «наиболее опасной негативная правовая жизнь становится в тех условиях, где вся государственная машина разрешает себе использование любых средств ради достижения своих политических целей, где законодательная, исполнительная и судебная власть позволяют себе произвол» [3, стр. 76].

Таким образом, правовая безопасность как вид национальной безопасности вполне может сосуществовать с такими видами последней, как информационная, продовольственная и др. Следует отметить, что в данном исследовании под правовой безопасностью понимается прежде всего безопасность комплекса нормативных правовых актов, действующих в государстве и планируемых к принятию. Как представляется, в рамках правовой безопасности главной задачей является обеспечение такого качества нормативных правовых актов, которое, с одной стороны, учитывает все потребности в безопасности личности, общества и государства, а с другой — не содержит в себе самих угроз национальной безопасности в целом и ее видов в частности. В данном контексте уместно вспомнить немецкого экономиста И. Г-Г. Юсти, который еще в XVIII в. писал, что если закон не уважает безопасность, он имеет «начальное повреждение» [4, стр. 383].

Какие же механизмы государства призваны обеспечивать правовую безопасность? Прежде всего необходимо остановиться на Конституционном Суде РФ, который в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» разрешает дела о соответствии Конституции РФ самых разных нормативных правовых актов различного уровня, и конституционных (уставных) судах субъектов РФ. Данные судебные органы играют большую роль в деле приведения в соответствие с Конституцией РФ нормативных правовых актов, безусловно обеспечивая правовую безопасность. Нормы того или иного акта, нарушая Конституцию, самим этим нарушением представляют угрозу безопасности государства, вызывая недоверие к праву в социуме и являясь потенциальным орудием ущемления прав и свобод человека и гражданина, нанесения урона материальным и духовным ценностям общества, нарушения территориальной целостности и суверенитета государства. Иначе говоря, противоречие Конституции в нормативном

правовом акте может нести непосредственную угрозу обществу в целом, определенным категориям граждан или самому государству, создавая тем самым опасность для указанных объектов безопасности.

Однако, не умаляя роль органов судебного конституционного контроля, следует признать, что выявление угроз безопасности только в уже принятом и действующем нормативном правовом акте не может быть признано эффективным. Поскольку Конституционный Суд РФ осуществляет последующий конституционный контроль (исключение составляют лишь международные договоры, проходящие предварительный конституционный контроль), противоречащие Конституции РФ нормы могут существовать и применяться в судебной практике сколь угодно долго: до тех пор, пока не поступит соответствующий запрос от органов или лиц, уполномоченных на это Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что процесс выявления возможных угроз безопасности в нормативных правовых актах должен носить предварительный, превентивный характер, и наиболее эффективным инструментом в этом контексте является правовая экспертиза, под которой понимается исследование, направленное на проверку соответствия принимаемого или действующего нормативного правового акта требованиям норм права, общественному интересу, социальным потребностям. Думается, что к предложенному определению экспертизы не только допустимо, но и целесообразно добавить выявление в принимаемом или принятом нормативном правовом акте угроз национальной безопасности России. При этом следует подчеркнуть, что имеющиеся на сегодняшний день положения о правовой экспертизе де-факто предусматривают в том числе и недопущение норм, влекущих угрозу национальной безопасности в целом или ее отдельных видов.

Наиболее ярким примером представляется антикоррупционная экспертиза, организация которой прошла путь от идеи проверки законодательства на коррупциогенность в 2002—2003 гг., через разработку в 2004 г. Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта, до принятия Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Коррупция является безусловной угрозой национальной безопасности России, о чем неоднократно говорилось и говорится и с высоких трибун, и в научных трудах, и в средствах массовой информации. Допустить проникновение в нормы права потенциального поощрения коррупции — заведомо обречь борьбу с этим злом на провал. Именно поэтому институт антикоррупционной экспертизы можно считать на сегодняшний день одним из ключевых в сфере правовой экспертизы. На сегодняшний день антикоррупционная экспертиза опирается не только на указанный

базовый Федеральный закон, но и на Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утверждены постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96). Такое правовое сопровождение указанной правовой экспертизы существенно повышает эффективность результатов последней. В контексте данного исследования нужно еще раз подчеркнуть, что антикоррупционная экспертиза является правовой экспертизой, выявляющей одну из угроз национальной безопасности.

В связи с ростом количества угроз и вызовов современности вполне логично предположить появление в перспективе специализированных правовых экспертиз, которые будут проводиться с точки зрения выявления угроз тем или иным видам безопасности. В частности, специализированная правовая экспертиза требуется для выявления угроз, например, информационной, продовольственной и иных видов безопасности; при этом данные угрозы могут в силу некачественной подготовки нормативного правового акта, нарушения юридической техники присутствовать не только в специальных актах по вопросам информации и продовольствия, но и в проектах, посвященных совсем иным вопросам.

Вместе с тем следует отметить, что существующие правила проведения правовой экспертизы, например нормативных правовых актов субъектов РФ, уже содержат деятельность по выявлению в нормативных правовых актах угроз безопасности, хотя само слово «безопасность» не упоминается. В соответствии с п. 19 Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (утверждены приказом Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87) к типичным противоречиям правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству можно отнести:

— ограничение гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами прав и свобод граждан;

— принятие органами государственной власти субъектов РФ правовых актов:

— по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;

— нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ;

— нарушающих принцип разделения властей;

— по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

— нарушение требований федерального законодательства относительно формы принятия правового акта;

— наличие в правовом акте положений, искажающих содержание и смысл норм Конституции РФ и других актов федерального

законодательства.

Очевидно, что указанные в Методических рекомендациях типичные противоречия (в частности ограничение прав и свобод, смешение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, нарушение принципа разделения властей и т.д.) способны нанести существенный вред ключевым объектам национальной безопасности (личности, обществу и государству), т.е. представляют собой непосредственную угрозу безопасности.

Таким образом, правовая экспертиза на сегодняшний день играет существенную роль в обеспечении национальной безопасности, поскольку в еще не принятых нормативных правовых актах способна выявить угрозы последней, чем обеспечивается особый вид безопасности — правовая безопасность, понимаемая как защищенность самого права в государстве от произвола властей всех ветвей и уровней или отдельных представителей власти. При этом проведение правовой экспертизы должно быть обязательным в любых условиях и при любом состоянии права.

Литература

1. Галузин, А. Ф. О принципе правовой безопасности законов, правоприменения и обеспечения национальной безопасности / А. Ф. Галузин // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — № 1.
2. Ирошников, Д. В. Безопасность как правовая категория : монография / Д. В. Ирошников. — Москва : Юридический институт РУТ (МИИТ), 2019.
3. Фомин, А. А. Юридическая безопасность субъектов российского права (вопросы теории и практики) : дис. … д-ра юрид. наук / А. А. Фомин. — Пенза, 2007.
4. Юсти, И. Г-Г. Существенное изображение естества народных обществ и всякаго рода законов / И. Г-Г. Юсти ; пер. с нем. А. Волков. — Москва, 1770.

References

1. Galuzin, A. F. O printsipe pravovoy bezopasnosti zakonov, pravoprimeneniya i obespecheniya natsional'noy bezopasnosti [On the principle of legal security of laws, law enforcement and ensuring national security] / A. F. Galuzin // Pravovaya politika i pravovaya zhizn'. — 2005. — № 1.
2. Iroshnikov, D. V. Bezopasnost' kak pravovaya kategoriya : monografiya [Safety as a legal category] / D. V. Iroshnikov. — Moskva : Yuridicheskiy institut RUT (MIIT), 2019.
3. Fomin, A. A. Yuridicheskaya bezopasnost' sub"yektov rossiyskogo prava (voprosy teorii i praktiki) : dis. … d-ra yurid. nauk [Legal security of subjects of Russian law (theory and practice)] / A. A. Fomin. — Penza, 2007.
4. Yusti, I. G-G. Sushchestvennoye izobrazheniye yestestva narodnykh obshchestv i vsyakago roda zakonov [Essential image of the nature of people's societies and all kinds of laws] / I. G-G. Yusti ; per. s nem. A. Volkov. — Moskva, 1770.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 347.4(075.32)

© Духно Николай Алексеевич
— доктор юридических наук, профессор, советник при ректорате Российского университета транспорта (МИИТ)
naduhno@ui-miit.ru

© Самохина Виктория Николаевна
— помощник советника при ректорате Российского университета транспорта (МИИТ)
sovet@ui-miit.ru

Идеолог создания транспортного вуза нового типа

Аннотация. Изучение развития транспортных вузов способствует восстановлению полной и всесторонней картины развития транспортного образования как основного средства воспитания транспортников. При ознакомлении с истоками создания Московского инженерного училища, первого предшественника на длинном и насыщенном событиями пути формирования Российского университета транспорта, появляется множество новых фактов. Создание в 1896 г. Московского инженерного училища положило начало кристаллизации новой методики в подготовке инженеров. Основоположником, научным идеологом этой методики обучения инженеров путей сообщения стал великий ученый, педагог Николай Павлович Петров. Его идеи, глубоко проникнутые научной мыслью, стали основой новой, не применяемой в вузах России, методики обучения будущих инженеров. Он также подготовил программу обучения инженеров. Новая методика включала в себя: усиленное теоретическое обучение при сокращении времени учебы в аудиториях; определение критериев, указывающих, сколько и какую теорию следует включать в учебный процесс при формировании инженерных знаний; выражение требований к преподавателям инженерных наук; определение способов практического обучения при подготовке инженеров. Петров стал идеологом, основателем концепции создания нового транспортного вуза. Изучение научного наследия Н. П. Петрова следует включать в учебный процесс подготовки инженеров транспорта, развивая у каждого способности к инженерному мышлению и интерес к инженерным знаниям.

Ключевые слова: Николай Павлович Петров; методика подготовки инженеров; соотношение теоретического и инженерного знания.

© Nikolay Al. Dukhno
— Doctor of Law, professor, advisor to the administration
of the Russian University of Transport

© Viktoriya N. Samokhina
— assistant of the advisor to the administration
of the Russian University of Transport

The ideologist of establishing a new type of transport university

Abstract. The study of the development of transport universities contributes to the restoration of a complete and comprehensive picture of the development of transport education as the main means of educating transport workers. When getting acquainted with the origins of establishing the Moscow Engineering School, the first predecessor on the long and eventful path of the formation of the Russian University of Transport, there have emerged a lot of new facts. The establishment of the Moscow Engineering School in 1896 marked the beginning of the crystallization of a new methodology for training engineers. The great scientist and teacher Nikolai Pavlovich Petrov became the founder, scientific ideologist of this method of training railway engineers. His ideas, deeply imbued with scientific thought, became the basis of a new methodology for teaching future engineers that had not been used in Russian universities before. He also prepared a training program for engineers. The new methodology included enhanced theoretical teaching while reducing classroom time; determination of criteria indicating how much and what theory should be included in the educational process for the formation of engineering knowledge; requirements for teachers of engineering sciences; identifying ways of practical training in the training of engineers. N.P. Petrov became an ideologist, the founder of the concept of establishing a new transport university. The study of the scientific heritage of N.P. Petrov should be included in the educational process of training transport engineers, developing in everyone the ability for engineering thinking and interest in engineering knowledge.

Keywords: Nikolai Pavlovich Petrov; methodology for training engineers; the ratio of theoretical and engineering knowledge.

Забытые научные идеи ученого мирового уровня Николая Павловича Петрова привлекают внимание своим содержанием, наполненным множеством ценных понятий, отражающих обобщенный опыт научных исследований и имеющих отношение к инженерной науке, побуждают к новым научным работам, развивающим транспортное образование.

Великий ученый, опытный педагог Н. П. Петров усердно развивая науку, много внимания уделял методам изучения ее будущими инженерами путей сообщения. 14 сентября 1896 г. открывая Московское инженерное училище и выступая перед обучающимися и приглашенными преподавателями, Петров раскрывает подробности методики предстоящего обучения. Разработанная им программа предусматривала увеличенный объем теоретического материала при уменьшенном аудиторном обучении, а полученные знания предстояло закреплять на местах практики, которая составляла неотъемлемую часть подготовки инженеров. Практическая работа не выпадала из подготовки инженеров. Она составляла важную, неотъемлемую часть обучения, завершавшегося итоговыми выпускными испытаниями, после которых выдавался диплом инженера-строителя. Преподавателям Петров давал рекомендации по умелому использованию теории и по методам ее воплощения в инженерные науки, по развитию новых методик обучения будущих инженеров, развивая у них мышление и способности применять инженерные знания в практике строительства железных дорог.

Цель нашей статьи — изучить идеи Н. П. Петрова, объективно оценить их, дать обоснованные выводы, определяющие путь и методы совершенствования методики подготовки инженеров, востребованных транспортом в настоящее время.

Методологией исследования стала диалектическая связь методов познания по выявлению сведений, отражающих способы влияния науки на развитие транспорта и на подготовку специалистов; оценка обнаруженных научных работ, сравнение полученных данных со знанием опыта обучения в настоящее время; формирование выводов о ценностях научных идей и их воздействие на развитие инженерных знаний.

Становление Российского университета транспорта началось с 1896 г. Для России XIX век стал временем развития образования. В начале века создается Министерство народного просвещения, образуются новые университеты по учебным округам России с удобной системой образования от низших школ до высшего образования [1, стр. 185, 194—196]. Выделяется и высоко ценится транспортное и техническое образование. В это время мыслящий теоретик Н. П. Петров дает ясную и глубокую оценку накопившейся фундаментальной науки и создает новую методику формирования инженерных наук, остро востребованных для подготовки инженеров путей сообщения. Н. П. Петров стал идеологом создания транспортного вуза нового типа для подготовки инженеров путей сообщения в России. В преддверии его открытия шла кропотливая научная работа по исследованию фундаментальных наук и выявлению в них свойств, способствующих развитию инженерно-технических наук.

К науке Петров относился как к основному средству, без которого невозможно развивать промышленность и транспорт. По его мнению, наука дает знания о закономерностях природных явлений,

подтверждаемых практикой. Наука формирует теорию, которая становилась основой дальнейшего развития науки и становления инженерных знаний.

Николай Павлович Петров изучил подготовку инженеров в существовавших в то время вузах и как крупный ученый-транспортник, владея большим педагогическим опытом, разработал новую методику обучения инженерным знаниям. Петров стал теоретическим наставником, вдохновителем новой методики обучения и подготовки инженеров в Московском инженерном училище, статус которого приравнивался к университету. В своих публичных речах Петров призывал к необходимости достижения Московским инженерным училищем уровня, равного университетскому обучению. В этом можно убедиться, прочитав его работы, посвященные науке и транспортному образованию [2, стр. 1—9; 3, стр. 1—21]. Открытием этого училища начинается становление Российского университета транспорта. Истоки его развития начинают свой путь с решения, принятого 4 июня 1896 г., о создании Московского инженерного училища. Прикованное внимание к новому транспортному вузу подтверждается фактом присвоения 5 июня 1896 г. высокого наименования «Императорское».

Многие годы Н. П. Петров сопровождал новый вуз научными наставлениями по совершенствованию и внедрению новой методики подготовки инженеров-строителей. Оценка научной деятельности Н. П. Петрова, как ученого мирового уровня, описана на страницах научных трудов его сына, инженера М. Н. Петрова [4, стр. 46; 5, стр. 942—949]. В них нам рассказывается об открытии Н. П. Петровым закона теории при смазке, о разработке основ математической теории смазки, которые становились ценным научным материалом развития транспортной науки. Величина личности Н. П. Петрова, измеряемая великими научными открытиями, умноженная его нравственным обликом, достойна не только глубокого уважения, но заслуживает стать образцом в становлении транспортного образования.

Знаток педагогики, ощущая особенности нашей национальной культуры, Петров смог предусмотреть все, что было необходимо для создания новой методики подготовки инженеров-строителей: и сочетание теории с практикой, и особенности профессорского педантизма, увлекающегося теорией, оторванной от практики, и способности к освоению инженерного дела, и особый отбор личностей, способных осваивать нужную будущему инженеру теорию, а также установить и отразить другие важные особенности, которые могли влиять на воспитание будущих инженеров.

В речи, посвященной открытию Московского инженерного училища 14 сентября 1896 г., Н. П. Петров выразил свои пожелания учащимся и преподавателям в предстоящем учебном процессе подготовки инженеров. Он указал, что методика обучения в новом училище будет иной,

отличающейся от всех других высших школ. Успехи подготовки инженеров зависят не только от усердного труда обучающихся, но и от умений профессоров, преподавателей развивать творческие способности будущих специалистов. Преподавателям давалось наставление не ограничиваться простым изложением сведений об изучаемом предмете, а вызывать у обучаемых интерес к учебному материалу, побуждать их к постановке вопросов и в обсуждении их. Ученый призывал преподавателей больше беседовать со студентами и стремиться развивать их мыслительную деятельность. Теоретик и практик, с неутомимой жаждой к научной и педагогической деятельности, Петров призывал будущих инженеров не приспосабливаться к существующей практике, а учиться давать ей оценку с позиций инженерного знания, сформированного на нужном теоретическом материале. Обязанность инженера давать объективную оценку действительности и строить правильные выводы, принимать самостоятельные решения, нести за них ответственность — в этом видел Петров основные черты характера будущего инженера. Глубина речи Петрова проникла во все лабиринты деятельности открывшегося училища по подготовке инженеров. На всем пути формирования личности инженера всегда на первом месте стояла наука. Она призывалась к становлению инженерного знания, которым обязан владеть каждый инженер. Профессор обязан владеть теорией и ощущать то ее содержание, которое нужно инженеру. Под влиянием идей Н. П. Петрова Московское инженерное училище постоянно развивалось, совершенствовались способы внедрения науки в практику. Рост научных показателей стал основанием преобразования Московского инженерного училища в Московский институт инженеров путей сообщения. Юридически этот статус был закреплен указом императора Николая II от 25 декабря 1913 г.

Н. П. Петров непосредственно участвовал в составлении Положения Императорского Московского инженерного училища (ИМИУ), постоянно отстаивал важность закрепления роли науки в подготовке инженеров.. Научные идеи Петрова определяли методологию преподавания, характерную для училища. Он обладал и педагогическим даром, ощущая границы того, что нужно было нести в аудиторию, что следовало требовать от обучающегося и как выстраивать методику преподавания. Образовательная программа обучения в ИМИУ разработана при его непосредственном участии и на его научных идеях. В 1911 г. он был избран Почетным членом ИМИУ. В своих многочисленных выступлениях вдумчивый и глубоко мыслящий профессор Николай Павлович Петров привлекал внимание педагогов к вопросу о необходимости изучения студентами точных наук в большем объеме. Его границы были шире, чем это было принято в функционировавших на тот период времени высших технических учебных заведениях. Это новое требование было направлено на изучение большего объема теоретического материала в меньший

отрезок времени, методом повышения интенсивности учебной деятельности. Новый метод сочетался со способностями обучающихся и опытом преподавателей интегрировать теорию с практикой. Такая методика обучения формировала у будущих инженеров способности к повышенной производительности труда, к ясному выражению инженерной мысли. Призывал он к развитию и поддержке творческого, дискуссионного характера преподавания.

Петров выражал надежду, что будущие специалисты станут руководствоваться «разумом, просвещенным знаниями и изощренным в самостоятельном исследовании и разрешении инженерных вопросов». Н. П. Петров был большим ученым, великолепным методистом, организатором и специалистом с глубокими инженерными знаниями и умениями, давшими основания признать его великим ученым, лучшим инженером, одаренным мыслителем, теоретиком транспортной науки своего времени [4; 6, стр. 506—535].

Основные научные идеи Н. П. Петров оставил в своих теоретических трудах. Его научные мысли всегда звучали в его речах, независимо от места и времени их произношения. В науке он видел прочный фундамент развития железнодорожного транспорта, который должен стать связующим звеном как внутри страны, так и со странами Востока и Запада. Его глубокое теоретическое мышление всегда было сосредоточено на строительстве новых железных дорог, в которых он видел основное средство, сопутствующее развитию промышленности и увеличения торгового оборота России.

Научная работа Н. П. Петрова «Образовательные задачи России» [3] может быть внесена в учебный план любой образовательной программы в транспортных вузах в качестве учебного материала. Работа подготовлена и издана на основе публичной речи в Русском техническом обществе, в котором он был председателем. Произнесенная речь была посвящена предстоящему коренному изменения политико-экономических отношений со странами Запада и Востока, вызванного распространением железнодорожных путей. Для строительства и эксплуатации их требовалось развитие инженерной науки. Истоками ее служила фундаментальная наука, мощь которой формировалась от Петра Великого и умножалась в университетах. Требовались новые методики развития науки по формуле «наука для науки», где должны быть выработаны приемы не только развития теории, но и способы выделения из теории того содержания, которое, сомкнувшись с практическими задачами, формирует инженерные знания. Носителями инженерной науки должны были стать инженеры путей сообщения.

Глубокое понимание науки и высокий нравственный облик дало основание Н. П. Петрову осуществить оценку великих открытий мирового уровня и продемонстрировать важность использования полезных изобретений в развитии культуры и технологического прорыва западных

стран, вырвавшихся на передовые рубежи в техническом развитии. Постройка железных дорог в России было событием, которое давало надежду на развитие близкого будущего в соединении народов стран Запада и Востока. Железные дороги стали средством развития торгового и промышленного движения в деятельности образованных народов [3, стр. 3—8].

Отмечая заслуги Петра Великого, Петров раскрывает значимость науки, развиваемой под влиянием усилий преобразователя России, интенсивно поддержанной в XIX столетии, показывает ее первые значимые результаты. Наша отечественная Академия наук и наши университеты усердным трудом развили и распространили научные знания. Фундаментальные знания стали, по выражению Петрова, «наукой для науки», они стали крепкой основой развития инженерной науки [3, стр. 4].

На основе научного знания появились новые разработки в технике, создана паровая машина, появилась новая тяга поездов. Превратившаяся в прикладную науку, тяга поездов стала предметом изучения действующих на поезд сил и связанных с ними движения поездов, работы локомотивов [7, стр. 463].

Выдающиеся умы с помощью накопленного теоретического материала стали развивать науку для практической жизни. Начала развиваться наука инженерная, которую Н. П. Петров видел необходимым средством для достижения двух целей:

1) в короткое время усваивать главные результаты многочисленных технических сведений, особенно развивающимся в богатый техническими открытиями век. Без инженерной науки невозможно извлекать все блага открытий, изобретений, из которых можно внедрять в практику лишь то, что доступно уму, обогащенному наукой;

2) инженерная наука необходима не только для извлечения материальных благ и для освобождения от тягостного изнурительного физического труда, чтобы полнее разрабатывать область нашей умственной деятельности, но нужна для осуществления исторической миссии, путем влияния на другие народы [3, стр. 21].

Н. П. Петров ценил образованных людей, которые владели даром не только умело передавать правильные математические, инженерные понятия в увлекательных формах, но внушали веру в могущество знаний.

Железнодорожная отрасль зависит от того, какими знаниями обладают специалисты, как они их используют. Обладая инженерными знаниями и умениями их использовать, можно построить хороший железнодорожный транспорт, развить промышленность России. Без знаний, утверждал Петров, мы превращаемся в наемных работников, с низкой производительностью труда. Ставя научное знание в основу подготовки инженеров, он давал наставления и учил полезному соотношению фундаментального и прикладного знания при подготовке инженеров. При чрезвычайной развитости теоретического знания и прикладного знания,

нельзя стремиться к полному его усвоению. Выбирать знания нужно умело. Знания необходимы те, которые человек будет использовать в своей рабочей и повседневной жизни. В разработку фундаментальной науки положено много труда видных ученых, нередко из нее вставляются в учебные процесс сложные положения, которые мало влияния оказывают на решение задач практического значения. Нужно было обладать педагогическим мастерством и быть ученым, чтобы стать способным ощущать, какие теоретические знания фундаментальной науки потребуются инженеру, чтобы они стали средством его инженерного мышления в практической деятельности. Он всегда с заботливостью относился к человеку и советовал каждому всегда помнить о сохранении своего здоровья и молодости.

С каким волнением и тревожными мыслями Н. П. Петров передает факт усовершенствования английским механиком Уатт паровой машины, которая за шесть лет до него была сделана в России, в Барнауле, нашим Ползуновым. Англичанин мог подготовить и публично представить паровую машину, потому что жил в намного лучших условиях по сравнению с жизнью Ползунова [3, стр. 16]. Требуется повышение образованности народа. Н. П. Петров дал краткую характеристику знаний, которые нужно приобретать в школах, указал средства для приобретения таких знаний. Он разъяснял, что между прикладной и фундаментальной наукой существует сходство и различие.

Основным критерием, по которому можно отличить эти науки, является экономический результат. В инженерной науке экономическая сторона стоит на первом месте. Фундаментальная наука не нацелена непосредственно на экономический показатель, она развивается для формирования теоретических положений, создавая теоретическую базу для развития прикладной науки, в том числе для становления инженерной науки. Сходство обеих ветвей науки в том, что они развиваются на объективных закономерностях и всегда корректируются практикой. Но и практика должна развиваться на научной основе.

Н. П. Петров постоянно давал глубокую оценку науке и всегда указывал на ее роль в развитии инженерного знания. Важность инженерной науки для развития и повышения уровня транспортного образования подчеркивалась им во всех его выступлениях. Ученый отмечал, что главный недостаток наших высших школ состоит в том, что они не ставят на первый план промышленное образование, в котором он видел основное средство развития железных дорог и промышленности, развития торгового оборота, как внутри страны, так и со странами восточного и западного мира. Без развития промышленного образования невозможно готовить нужных инженеров, а без них нельзя построить хороший транспорт, что не приведет к развитию промышленности.

Предлагая новую интенсивную методику обучения, Петров видел трудности, обусловленные особенностями нашей национальной культуры.

Нужно было вступать в трудную борьбу с укоренившимися обычаями и нравами. Нужны были ученые, владевшие умениями учить новое поколение инженеров. Оценивая возможности улучшения преподавания в высшей школе, Петров осторожно и скромно давал оценку учителям средней школы, где было много недостатков. Сломить ее было легко, но выстроить новые методики обучения молодого поколения и повысить их образованность до уровня готовности учиться в высшей школе было делом крайне сложным и трудным.

Н. П. Петров был сторонником развития высших школ в России для расширения и углубления промышленного образования, видел решение этой задачи в увеличении материальных затрат. Выше этой меры он ставил задачу подготовки опытных педагогов, которых в России не хватало. И если требования к профессорам не вызывали особых вопросов, то относительно преподавателей прикладных наук в инженерных школах полной ясности не сложилось. Дискуссировали о том, нужно ли было предъявлять к профессорам дополнительные требования и принуждать их к освоению знаний практики или можно было оставлять за ними только вопросы теории. Петров убедительно выражает мысль, что профессора инженерных наук должны владеть не только глубокими теоретическими знаниями, но быть вооружены знаниями конкретной профессии, на которой будут трудиться подготовленные инженеры. Профессор инженерных наук обязан уметь применять теоретические знания к решению практических задач, стоящих перед инженером. Профессор должен быть готов научить своих воспитанников умениям применять полученные теоретические знания.

Технические, инженерные знания всегда должны основываться на глубоких теоретических знаниях, впитывая в инженерную мысль высокие достижения науки и проецируя их на решение практических задач, которое даст экономические результаты. Инженерное обучение должно воспитывать высокоподготовленных специалистов, готовых решать практические задачи. Петров доказывал, что при посредстве технической науки высшая техническая школа должна развивать способности ума наравне с университетами [6, стр. 531].

Н. П. Петров уделял внимание и низшей школе, указывал направления, в котором она должна развиваться. В низшей школе требовалось готовить техников, ремесленников. Им необходимо было иметь знания и умения для общения и выполнять работу в сфере узкой специальности. Выпускникам низших школ предписывались задачи разумно относиться к производимой им работе, ясно излагать свои мысли по вопросам производящей ими работы.

В России нужно было выстраивать высшие школы, система которых позволяла вести подготовку специалистов, способных к научной деятельности. Нужно было выстраивать систему высших технических школ двух типов. Первый тип высшей технической школы должен

готовить специалистов практической деятельности. Второй тип — для подготовки образованных инженеров по методике французской политехнической школы. Но недопустимо было ограничивать в первом типе высшей школы теоретическое обучение. Общеобразовательные науки нужны были всем для развития умений философского мышления, как технику, так и математику и естествоиспытателю. Культура мышления всегда была связана с выбором направления развития образования и принятием решения о влиянии на него науки. Уровень культуры всегда пропорционален уровню внедрения науки в образование.

Будущее русской промышленности Н. П. Петров видел в деятельности нового поколения инженеров, хорошо подготовленных на основе научных знаний и способных к использованию инженерных знаний в решении практических задач. Много требовалось подготовительной работы в школах всех уровней. Упорная, многотрудная работа могла дать положительный результат. Без неустанного труда невозможно воспитать технического руководителя, нельзя идти самобытным путем на пути развития промышленности. Мысли, слова Н. П. Петрова всегда были устремлены к повышению образованности нашего народа, необходимой для подъема научного знания и воспитания мыслящих, способных, инициативных, обладающих большой работоспособностью инженеров.

Через многие десятилетия имя Н. П. Петрова было предано забвению, его вспоминали только к юбилейным датам. Наука нередко стала подменяться вымыслами, ложными сведениями, и только по форме она всегда и везде находила себе яркое отображение, всякий раз удаляясь от истинного содержания.

Изучение научного наследия Н. П. Петрова убеждает в том, что наука объединяет людей мыслящих, творческих, остается основным средством, определяющим способ отбора тех, кто стремится учиться, и тех, кто их учит. Наукой формируется способ, плодотворно воздействующий на умы специалистов транспорта.

Итак, по итогам исследования сформулируем некоторые выводы.

Фундаментальную науку необходимо укреплять как основу развития инженерных наук, требуемых для совершенствования транспортной инфраструктуры и подготовки востребованных транспортом специалистов с инженерным знанием.

Структура и содержание современного инженерного знания нуждается в научном обосновании, для чего требуются фундаментальные исследования. Инженер — это уровень образования. В транспортной отрасли следует установить профессии, которые, как вид деятельности, могут реализовываться только инженером с соответствующими компетенциями.

Основным критерием, определяющим направление воспитания специалистов транспорта, должна оставаться наука.

Наука в транспортном вузе должна быть максимально полно и

плодотворно внедряться в умы нового поколения специалистов транспорта.

Положительными методиками формирования инженерного мировоззрения следует признавать те, которые обеспечивают интеграцию философского, математического знания с техническим, технологическим инженерным.

Следует исключать из обучения сведения, подменяющие, противоречащие науке, и учить будущих специалистов транспорта умениям проверять знания, убеждаясь в их достоверности.

Основными способами развития фундаментальной науки следует признавать отбор талантливой, трудолюбивой молодежи, имеющей способности к научным исследованиям и убежденность в необходимости свободного творческого поиска предмета научного труда.

В транспортном вузе должны быть самые способные преподаватели, владеющие методиками обучения, побуждающими студентов к развитию познавательных способностей, к развитию творческого мышления, к привитию умений обоснованно приходить к собственным выводам и принимать самостоятельно решения. Методику отбора преподавателей следует развивать на научной основе, избегая административно-властного влияния.

Назрела необходимость изменить методику отбора и приема абитуриентов в транспортные вузы. В них должны обучаться только способные к освоению инженерного знания личности по специальностям, востребованным транспортной отраслью. Для обеспечения транспорта специалистами следует широко развивать образовательные программы среднего профессионального образования с углубленным изучением особенностей транспортной специфики. В транспортной отрасли имеется гораздо большее число профессий среднего профессионального образования по сравнению с профессиями высшего образования.

Полезным будет в Российском университете транспорта:

1) организовать и открыть постоянно действующие научные семинары «Научное наследие Н. П. Петрова»;

2) создать научную школу «Н. П. Петров — идеолог развития транспортного образования»;

3) привлечь внимание преподавателей и студентов к проекту «Вехи науки Российского транспортного университета», поддерживать его, развивая его как новую среду, оживляющую науку;

4) в музее Российского университета транспорта расширить и представить полную картину многогранной деятельности Н. П. Петрова:

— «Научное наследие Н. П. Петрова» (показать все его крупные научные труды и их роль в развитии транспорта, учитывая все научные направления Н. П. Петрова);

— «Н. П. Петров как идеолог создания транспортного вуза нового типа» (представить сущность новой методики создания Московского

инженерного училища и подготовки инженеров);

— «Н. П. Петров — педагог-новатор в подготовке инженеров транспорта» (раскрыть ценности его более чем 50-летнего педагогического труда);

— «Н. П. Петров — организатор и руководитель строительства железных дорог» (отразить его руководящую роль в развитии железных дорог, в прогнозировании первых транспортных коридоров между Востоком и Западом).

Литература

1. Ключевский, В. О. Курс русской истории / В.. О. Ключевский. — Том 5. — Москва : Мысль.1989.
2. И. М. (Императорское Московское) инженерное училище: 14 сентября 1896 г. Издано по распоряжению ответственного редактора журнала «Железнодорожное Дело». — Санкт-Петербург, 1896.
3. Образовательные задачи России: ввиду предстоящего переворота политико-экономических отношений ее с народами Запада и Востока, вызываемого распространением наших железных путей: речь Н. П. Петрова. — Санкт-Петербург : Тип. А. С. Суворина, 1899.
4. Петров, М. Н. Николай Павлович Петров: Очерк жизни и идей. — Ленинград : Издательство Русское техническое общество, 1925.
5. Люди русской науки: Очерки о выдающихся деятелей естествознания и техники. — Том II. Государственное издательство технико-теоретической литературы. — Москва; Ленинград, 1948.
6. Петров, М. Н. Творец гидродинамической теории трения — Николай Павлович Петров // в книге: Петров Н. П. Гидродинамическая теория смазки. Избранные работы. — Москва : Издательство Академии наук СССР, 1948.
7. Железнодорожный транспорт // Большая российская энциклопедия. — Москва, 1994.

References

1. Klyuchevskiy, V. O. Kurs russkoy istorii [Course of Russian history] / V.. O. Klyuchevskiy. — Tom 5. — Moskva : Mysl'.1989.
2. I. M. (Imperatorskoye Moskovskoye) inzhenernoye uchilishche: 14 sentyabrya 1896 g. Izdano po rasporyazheniyu otvetstvennogo redaktora zhurnala «Zheleznodorozhnoye Delo» [IM (Imperial Moscow) Engineering School: September 14, 1896 Published by order of the executive editor of the magazine “Railway Business’]. — Sankt-Peterburg, 1896.
3. Obrazovatel'nyye zadachi Rossii: vvidu predstoyashchego perevorota politiko-ekonomicheskikh otnosheniy yeye s narodami Zapada i Vostoka, vyzyvayemogo rasprostraneniyem nashikh zheleznykh putey: rech' N. P. Petrova [Educational tasks of Russia: in view of the upcoming revolution of its political and economic relations with the peoples of the West and the East, caused by the spread of our railways. N.P. petrov’s speech]. — Sankt-Peterburg : Tip. A. S. Suvorina, 1899.
4. Petrov, M. N. Nikolay Pavlovich Petrov: Ocherk zhizni i idey [Nikolai Pavlovich Petrov: Essay on life and ideas]. — Leningrad : Izdatel'stvo Russkoye tekhnicheskoye obshchestvo, 1925.
5. Lyudi russkoy nauki: Ocherki o vydayushchikhsya deyateley yestestvoznaniya i tekhniki [People of Russian science: Essays on outstanding figures in natural science

and technology]. — Tom II. Gosudarstvennoye izdatel'stvo tekhniko-teoreticheskoy literatury. — Moskva; Leningrad, 1948.
6. Petrov, M. N. Tvorets gidrodinamicheskoy teorii treniya — Nikolay Pavlovich Petrov [Creator of the hydrodynamic theory of friction - Nikolai Pavlovich Petrov] // v knige: Petrov N. P. Gidrodinamicheskaya teoriya smazki. Izbrannyye raboty. — Moskva : Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR, 1948.
7. Zheleznodorozhnyy transport // Bol'shaya rossiyskaya entsiklopediya. — Moskva, 1994.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 656.2:94(47)

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

Результаты преобразований в системе управления путями сообщений в правление Александра I

Аннотация. В статье на основе анализа правовых актов, принятых в правление императоров Павла I и Александра I, прослеживается ход мероприятий, направленных на преобразования в транспортной отрасли в конце XVIII — первой четверти XIX в. Анализ показал, что серьезным шагам правительства Александра I предшествовали мероприятия его отца Павла I, создавшие предпосылки для совершенствования транспортного законодательства, поднявшего транспортную отрасль в новое царствование на уровень, который она еще никогда не занимала. В статье рассматриваются правовые акты, которые легли в основу создания новых учреждений: Управления водяными и сухопутными сообщениями, Корпуса инженеров путей сообщения и учебного заведения Института Корпуса инженеров путей сообщения, обеспечивших решение серьезных практические дел и прежде всего в области водных коммуникаций.

Ключевые слова: транспорт; транспортное законодательство; манифест; пути сообщения.

© Yury Iv. Petrov
— Candidate of Historical Sciences, docent, associate professor
of the department ‘Customs Law and Organization of the Customs Affairs’
of the Law Institute of the Russian University of Transport

The results of transformations in the control system of communication routes under the reign of Alexander I

Abstract. Based on the analysis of legal acts adopted during the reign of Emperors Paul I and Alexander I, the current paper has traced the course of measures aimed at transforming the transport industry at the end of the 18th - first quarter of the 19th century. The analysis has shown that the serious steps

of the governing of Alexander I were preceded by the measures of his father Paul I, which created the preconditions for improving transport legislation, which raised the transport industry to a new level that it had never reached before. The paper has considered the legal acts that formed the basis for the development of such new institutions as the Office of Water and Land Communications, the Corps of Railway Engineers and the educational institution of the Institute of the Corps of Railway Engineers, which solved serious practical matters, primarily in the field of sea communication routes.

Keywords: transport; transport legislation; manifesto; communication routes.

В конце XVIII — начале XIX в. объективно назрела необходимость принятия кардинальных мер в транспортной отрасли и прежде всего в ее управлении. Павел I начал преобразовательную деятельность, и в свое короткое правление (1796—1801 гг.) им были сделаны определенные шаги в отраслевом управлении, которые создали предпосылки для осуществления системных преобразований его сыном императором Александром I.

В 1797 г. управление водными коммуникациями во всей империи Павел I поручил действительному тайному советнику графу Я. Е. Сиверсу [1, стр. 504—505], который еще в 1774 г. Екатериной II был назначен на вновь образованную должность директора водяных коммуникаций, но в 1781 г. был вынужден подать в отставку из-за враждебного отношения к нему князя Потемкина.

По инициативе Сиверса решено было создать особое учреждение для управления водными путями страны, находившимися до этого в ведении местных властей. Именным указом от 28 февраля 1798 г. был учрежден Департамент для произведения и правления всех дел по водяным коммуникациям [2, стр. 109—110], со статусом правительственной коллегии и непосредственно подчиненный Сенату. Однако в начале XIX столетия все более настоятельной и объективно необходимой становилась потребность системных преобразований в управлении путями сообщения. Наступило время коренных изменений в системе правового обеспечения транспортной деятельности.

Взойдя на престол, Александр I на должность главного директора водных коммуникации в империи назначил принца Георгия Ольденбургского, являвшегося генерал-губернатором Тверской, Новгородской и Ярославской губерний. С его назначения начались коренные изменения в управлении водяными и сухопутными путями сообщений. Сначала он инициировал преобразование Департамента водяных коммуникаций в Экспедицию водяных сообщений [3, стр. 1032—1036]. Обосновывая такой шаг в докладе на имя императора, он привел много «неудобств в существовавшей системе управления», в частности:

наличие неопределенности в обязанностях, низкую ответственность, медлительность в осуществлении конкретных дел [3, стр. 1032].

Но это был первый шаг, и вскоре, 30 августа 1809 г., последовал Указ о присоединении Экспедиции о устроении дорог в государстве к Экспедиции водяных сообщений, объединив тем самым управление водными и сухопутными путями сообщений в одном учреждении. получившее название Главного управления путей сообщения [4, стр. 278—280].

20 ноября 1809 г. был объявлен Манифест об управлении водяными и сухопутными сообщениями [5, стр. 1305], который коренным образом изменил весь ход развития транспортной отрасли и формирование ее законодательной базы. Ранее принцу Георгу Ольденбургскому, как главному директору путей сообщения, было поручено разработать соответствующие документы в качестве основы практической деятельности создаваемых новых структур: Управления водяными и сухопутными сообщениями, Корпуса инженеров путей сообщения и учебного заведения Института Корпуса инженеров путей сообщения.

Положением об Управлении водяными и сухопутными сообщениями все внутренние водные и сухопутные пути были определены в границах 10 округов [5, стр. 1306]. Положение установило штатную численность структурных подразделений Управления. Новая организация должна была способствовать активизации строительства путей сообщения в стране и улучшению управления ими.

Практическая реализация принимаемых управленческих решений в транспортной отрасли ложилась на создаваемый Корпус инженеров, который был наделен статусом воинского подразделения. В руководящий состав Корпуса вошли: 3 генерал-инспектора; 10 Окружных начальников; 15 управляющих директоров; 20 директоров производителей работ; 30 инженеров 1-го класса; 45 — 2-го класса; и 70 — 3-го класса [5, стр. 1306].

Учрежденный институт Корпуса инженеров путей сообщения стал готовить специалистов в области путей сообщения. Институт явился колыбелью русских инженеров-путейцев, строителей водных, шоссейных и железных дорог.

В начале XIX столетия транспортная отрасль приобретала значение, которое она еще никогда в государстве не имела. Усилия реорганизованных и вновь созданных учреждений были направлены на дальнейшее развитие путей сообщения в стране и оказались не напрасны. Реорганизация системы управления позволила реализовать многие проекты, задуманные еще в предшествующие царствования [6, стр. 180—186]. Так в 1803 г. закончилось строительство Северо-Екатерининского канала, соединившего реки Каму и Северную Двину. На следующий год после устройства шлюза был открыт для судоходства Огинский канал, протяженностью 46 верст, соединивший реки Щара и Яцольда, а через них и Черное море с Балтийским. С его открытием вышли

указания касающиеся использования рек, непосредственно не соприкасающихся с каналом, но влияющие на режим судоходства в целом. В них предписывалось строить мельницы и мосты так, чтобы не создавались трудности для судоходства, а бечевники по берегам рек привести в соответствие с требованиями изданных ранее законов [7, стр. 173—174].

Еще Петр I предполагал прорыть водораздел между реками Вытегрой, притоком Онежского озера, и Ковжей, впадающей в Белое озеро, но задуманное им не было осуществлено. К работам тогда так и не приступили [8, стр. 113]. В дальнейшем работы неспешно велись, а в 1810 г. было открыто движение судов по новой трассе через реки Шексна, Ковжа и Вытегра. Эта система получила название Мариинской. Она пропускала суда грузоподъемностью 23—38 т. Ими, например, доставлялись на Макарьевскую ярмарку ценные заморские грузы [9, стр. 66].

С петровских времен проектировали Тихвинскую систему, самую короткую на пути из Петербурга на Среднюю Волгу, в частности до Рыбинска путь должен был составить 924 км, в то время как по Вышневолоцкой системе он равнялся 1440 км и 1143 км по Мариинской [13, стр. 66]. В 1811 г. создание Тихвинской системы завершили, и был открыт путь по Мологе и Тихвинке. Эти водные системы позволили пропускать суда значительной грузоподъемности. Так, по Мариинской системе первоначально проходили суда с грузами весом до 150 т, а впоследствии до 300 т [10, стр. 5].

Возникшая проблема с подвозом камня для строительства в Москве храма Христа Спасителя подвигла в 1825 г. к началу сооружения гидротехнического комплекса (канал, шлюзы, дамбы, озеро-водохранилище Сенеж у будущего Солнечногорска). За четверть века водная система была сооружена и пропускала баржи с грузом до 35 т [9, стр. 66].

Таким образом в первой четверти XIX столетия были сооружены новые и завершены обустройством многие водные пути сообщения, появилась мощная водная транспортная система, открывавшая новые возможности для развития промышленности и торговли в государстве. Однако создав эффективную систему управления транспортной отраслью, специализированную и структурированную организацию для решения практических задач, а также учебное заведение для подготовки кадров-транспортников, правительству Александра I не удалось в дорожном строительстве добиться заметных результатов. Причиной стала ограниченность финансовых средств. В первой четверти XIX в. шло формирование важнейших элементов финансовой системы государства. Недоборы по прямым налогам вели к увеличению косвенного налогообложения, но бюджетный дефицит при этом сохранялся. Его скрывали выпусками бумажных денег, заключением иностранных займов.

В этих условиях одной казны не могло хватить на все дорожные проекты. Кроме того недоставало и профессиональных сил — рабочих, мастеровых, специалистов Корпуса инженеров путей сообщения. Созданное в 1809 г. учебное заведение Институт Корпуса инженеров путей сообщения только в 1813 г. осуществил первый выпуск всего лишь 16 инженеров. Все они были распределены в Петербургский округ путей сообщения [11, стр. 415]. Привлечение иностранных специалистов для строительства первых шоссе в России показало, что более суровые природные условия, нежели в Западной Европе, требовали внесения серьезных коррективов при использовании зарубежного опыта.

Правительство могло уделять внимание лишь нескольким трактам, обеспечивающим торговлю с внешним миром, и на их содержание регулярно направляло значительные средства. Все остальные дороги были отданы местным властям. В 1811 г. ведомство путей сообщения составило проект развития сети шоссейных дорог, разделив их на классы. Петербурго-Московское шоссе было отнесено к первому классу, и его строительство считалось первоочередной задачей, но из-за Отечественной войны 1812 г. началось только в 1817 г. Дорога строилась на протяжении 17 лет и полностью была завершена в 1833 г. Протяженность ее составила 725,6 км. Это была первая дорога в стране с твердым покрытием, ставшая выдающимся сооружением в масштабе всей тогдашней Европы. Французский инженер М. Г. Дестрем, работавший в России, оценивал шоссе так: «По своим измерениям и по особому тщанию в назначении направления пути и в отделке сооружения это шоссе может стать наряду с лучшими дорогами, устроенными в самых просвещенных странах Европы» [9, стр. 70].

Таким образом, тенденция к регулированию правовых отношений «из центра», получившая дальнейшее развитие в XVIII в. — в начале XIX столетия устойчиво оформилась и стала надежной правовой опорой в государственном управлении. Правовую основу реорганизационных мероприятий в александровскую эпоху составили именные указы и акты правительствующего сената. Александр I особенно активно участвовал в делах государства в первой половине своего царствования и смог привлечь к делу энергичных и опытных людей, которые успешно осуществили преобразования в транспортной сфере. Реорганизация привела к созданию новых органов управления транспортной отраслью, а также к учреждению учебного заведения для подготовки необходимых кадров. Наличие многочисленных и системных правовых актов, равно как и единого органа управления транспортом, позволило решать вопросы развития путей сообщения в соответствии с вызовами времени.

Литература

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 — Т. XXIV. — 1797. — № 17848.

2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 — Т. XXV. — 1798. — № 18403.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 — Т. XXX. — 1809. — № 23745.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 — Т. XXXI. — 1809. — № 24307.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 — Т. XXX. — 1809. — № 23966.
6. Петров, Ю. И. Развитие путей сообщения и транспортного законодательства в петровскую эпоху / Ю. И. Петров // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 2.
7. Семенов, А. Изучение исторических сведений о российской внешней торговле и промышленности с XVII столетия по 1858 год. Часть вторая / А. Семенов. — Санкт-Петербург, 1859.
8. Ключевский, В. О. Сочинения : в 9 томах. — Том 4. Курс русской истории / В. О. Ключевский. — Москва : Наука, 1989.
9. Путешествие из Петербурга в Москву: 222 года спустя. Книга I: Два столетия российской истории между Москвой и Санкт-Петербургом / составители и научные редакторы Т. Г. Нефедова, А. И. Трейвиш. — Москва : ЛЕНАНД, 2015.
10. Широкова, В. А. Вышневолоцкая водная система: ретроспектива и современность. Гидролого-экологическая обстановка и ландшафтные изменения в районе водного пути. Экспедиционные исследования: состояние, итоги, перспективы / В. А. Широкова [и др.]. — Москва : ООО «ИПП КУНА», 2011.
11. Старейший транспортный университет — городу на Неве / под редакцией В. И. Ковалева, В. В. Сапожникова, В. В. Фортунатова. — Москва : Маршрут, 2006.

References

1. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Sobraniye 1 — T. XXIV. — 1797. — № 17848.
2. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Sobraniye 1 — T. XXV. — 1798. — № 18403.
3. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Sobraniye 1 — T. XXX. — 1809. — № 23745.
4. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Sobraniye 1 — T. XXXI. — 1809. — № 24307.
5. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Sobraniye 1 — T. XXX. — 1809. — № 23966.
6. Petrov, YU. I. Razvitiye putey soobshcheniya i transportnogo zakonodatel'stva v petrovskuyu epokhu [Development of communication lines and transport legislation in the Petrine era] / YU. I. Petrov // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2018. — № 2.
7. Semenov, A. Izucheniye istoricheskikh svedeniy o rossiyskoy vneshney torgovle i promyshlennosti s XVII stoletiya po 1858 god [Study of historical information about Russian foreign trade and industry from the 17th century to 1858]. Chast' vtoraya / A. Semenov. — Sankt-Peterburg, 1859.
8. Klyuchevskiy, V. O. Sochineniya : v 9 tomakh [Works: in 9 volumes]. — Tom 4. Kurs russkoy istorii / V. O. Klyuchevskiy. — Moskva : Nauka, 1989.
9. Puteshestviye iz Peterburga v Moskvu: 222 goda spustya. Kniga I: Dva stoletiya rossiyskoy istorii mezhdu Moskvoy i Sankt-Peterburgom [Travel from St. Petersburg to Moscow: 222 years later. Book I: Two centuries of Russian history between

Moscow and St. Petersburg] / sostaviteli i nauchnyye redaktory T. G. Nefedova, A. I. Treyvish. — Moskva : LENAND, 2015.

10. Shirokova, V. A. Vyshnevolotskaya vodnaya sistema: retrospektiva i sovremennost'. Gidrologo-ekologicheskaya obstanovka i landshaftnyye izmeneniya v rayone vodnogo puti. Ekspeditsionnyye issledovaniya: sostoyaniye, itogi, perspektivy [Vyshnevolotsk water system: retrospective and modernity. Hydrological and ecological situation and landscape changes in the area of the waterway. Expeditionary research: state, results, prospects] / V. A. Shirokova [i dr.]. — Moskva : OOO «IPP KUNA», 2011.
11. Stareyshiy transportnyy universitet — gorodu na Neve [The oldest transport university - to the city on the Neva] / pod redaktsiyey V. I. Kovaleva, V. V. Sapozhnikova, V. V. Fortunatova. — Moskva : Marshrut, 2006.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 347.463

© Тарасенко Юрий Александрович
— кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Гражданское право, международное частное право,
гражданский процесс» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
tarasenkou69@mail.ru

Начало правового регулирования перевозки в России

Аннотация. Отношения по перевозке грузов (товаров) берут свое начало еще в Древней Руси. Однако перевозка этого периода характеризовалась тем, что собственник груза был одновременно и перевозчиком. Вследствие этого правила, регулирующие перевозку как отдельный вид обязательств, не формировались. Такое положение сохранялось на протяжении всего удельного периода Руси (XII—XIV вв.) и Московского централизованного государства (XV—XVII вв.). Нормы действующего в те времена права не касались вопросов перевозки. Впервые правовое регулирование перевозки, как отношение между собственником груза и владельцем судна, появилось в XVIII в. Не имея отечественных истоков, нормативное регулирование отношений перевозки целиком имело заимствованный характер. Образцом для российских актов в сфере перевозки стали вначале нормы голландского и отчасти немецкого законодательства, а позднее — французского. Данная ситуация продолжалась до первой половины XIX в., когда был принят Устав торговый, содержавший отправные начала перевозки и стали появляться уставы первых товариществ, занимающихся перевозкой.

Ключевые слова: перевозка грузов; договор перевозки; Устав об эверсах; Устав купеческого водоходства; транспорт; лихтеры; ответственность перевозчика.

© Yuriy Al. Tarasenko
— Candidate of Law, associate professor of the department
‘Civil law, international private law and civil procedure’
of the Law Institute of the Russian University of Transport

The beginning of legal regulation of transportation in Russia

Abstract. The relations on the cargo (goods) transportation originated in ancient Russia. However, the transportation of this period was characterized by the fact that the owner of the cargo was at the same time the carrier. As a result, the rules governing transportation as a separate type of obligation were not formed. This situation was maintained throughout the entire specific period of Russia (XII — XIV centuries) and the Moscow centralized state (XV — XVII centuries). At that time the norms of the law did not concern transportation issues. For the first time, legal regulation of transportation, as a relationship between the owner of the cargo and the owner of the ship, appeared in the 18th century. Having no domestic origins, the normative regulation of transportation was entirely borrowed from abroad. The model for Russian acts in the field of transportation was at first the norms of Dutch and partly German legislation, and later French. This situation continued until the first half of the 19th century, when the Commercial Charter was adopted, which contained the starting points of transportation and the charters of the first companies engaged in transportation.

Keywords: transportation of goods; transportation contract; Evers Charter; Merchant Shipping Charter; transport; lighters; carrier's responsibility.

Правовое регулирование перевозки в России изначально начало формироваться в сфере водного транзита грузов. Такое положение объяснялось тем, что водное перемещение грузов исторически сопровождало первые торговые контакты, которые осуществлялись именно по водным артериям. Кроме того, будучи более технически сложной, водная перевозка сразу потребовала минимального правового оформления.

Регулирование отношений по перевозке товара встречается еще в раннее средневековье, например в договорах Великого Новгорода и Пскова с Ганзейским союзом. Однако это были крайне фрагментарные и несистематизированные нормы, посвященные некоторым определенным моментам, сопутствующим прибытию торгового каравана в территориальные воды Новгородского (Псковского) княжества. Положения о свободе речных путей содержатся в Соборном Уложении, но лишь в аспекте обеспечения беспрепятственного прохода по рекам. В гл. IX «О мытах и о перевозке и о мостах» Уложения (п. 17—20) сказано: «А которыми реками суда ходят, и на тех реках прудов новых и плотин и мельниц не делати, чтобы по тем рекам новыми прудами и плотинами судового ходу не переняти… А буде кто на такой реке плотину и сделает: и ему той плотины для судового ходу сделати ворота, чтобы теми воротами можно было судам ходити». А если такого хода сделано не будет, «…те их мельницы и заплоты сломати, чтобы теми их мельницами и заплотами дорога впредь была не заперта, и служилым бы и всяким людям, чей кто не буди, в проезде мешканья и убытка не было» [1, стр. 72].

В указанный период перемещение товаров водным путем происходило на судне, принадлежащем собственнику такого товара. Это, отчасти, и объясняло такую фрагментарность в регулировании перевозки. Если товар перевозит собственник, которому принадлежит и транспортное средство, то не возникает и потребности в правовом оформлении самой перевозки. Иными словами, перевозка нуждается в регулировании только при разъединении собственности на товар и на само транспортное средство.

Можно отметить и такую причину, как неразвитость водных путей сообщения в России, что также влияло на развитие института перевозки. В эпоху древней и удельной Руси для передвижения водным путем использовались естественные природные артерии — реки, озера и т.п. Перемещение по таким путям имело сезонный характер.

Внешняя водная торговля с другими странами имела место, но была в целом довольно незначительной. Причиной тому во многом является отсутствие в купеческой среде самостоятельного торгового сословия, что не позволяло организовывать собственные гильдии и выдерживать конкуренцию с аналогичными иноземными структурами (Ганзой, Готландом и т.п.).

Впервые нормативная основа для полноценного регулирования водной перевозки купеческих товаров создается только в XVIII в. Начало было положено Великими реформами правительства Петра I. Так, в 1720 г. был принят Устав об эверсах, а в 1727 г. — Устав о лихтерах. Принятый в 1724 г. Морской торговый регламент, несмотря на название, был ориентирован на различные аспекты уплаты таможенных пошлин и не содержал норм о перевозке, ответственности, купле-продаже и т.п. Следующий системообразующий для отношений перевозки акт был принят уже правительством Екатерины Великой — Устав купеческого водоходства 1781 г.

Краткая характеристика правового регулирования перевозки по Уставу об эверсах и Уставу о лихтерах

Устав об эверсах, принятый 26 июля 1720 г., вводил полноценное регулирование отношений по перевозке, определяя такие основные моменты, как существо и содержание договора, ответственность. Под эверсом понималось одномачтовое грузовое судно, как правило, плоскодонное, что, с одной стороны, позволяло проходить на мелководные места, а с другой, совершать перемещения каботажного типа.

Для осуществления перевозки необходимо было заключить договор. Учитывая специфику данных отношений, заключение договора удостоверяла расписка. Последняя выдавалась владельцем судна собственнику в подтверждение факта принятия на борт определенного количества груза. При надлежащем исполнении своего обязательства расписка возвращалась судовладельцу (ст. 13).

Договор перевозки посредством эверса был реальным, т.е. возникал с момента принятия товаров на борт судна.

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

Предметом соглашения было предоставление определенного плавсредства — эверса под погрузку товара и последующая его перевозка.

Устав довольно подробно определял права и обязанности сторон.

К обязанностям перевозчика относились следующие:

а) загрузка перевозимых товаров на судно («Товары надлежит грузить хозяевам эверсов своим коштом, а вон выгружать повинны наемщики, чьи товары будут, такожде за свой кошт» (ст. 7 Устава).

Предельное время загрузки товарами эверса не могло быть более семи дней (ст. 5). Вместе с тем учитывая, что время погрузки во многом зависело от работы перевозчика, последний при определенных обстоятельствах мог выйти в море раньше срока, не полностью загрузив товар. При этом товаровладелец был обязан оплатить перевозку из расчета полного груза. К названым обстоятельствам закон относил наличие попутного ветра: «... ежели груз не будет полон, а будет ветр и погода способная, тогда хозяин того эверса не повинен далее ждать, но надлежит ему свой намеренный путь воспринять под арбитральным штрафом, а наемщик повинен ему за полный груз того эверса заплатить»;

б) доставка товара в оговоренное место;

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

К обязанностям владельца товаров было отнесено:

а) указание места доставки груза;

б) разгрузка доставленного товара (ст. 5, 7). Время под разгрузку устанавливалось в четыре дня. При нарушении срока на хозяина товара налагался штраф;

в) оплата доставленного груза.

Важное место в регулировании перевозки посредством эверса занимали вопросы ответственности. Впервые на законодательном уровне определялась ответственность между сторонами — перевозчиком и собственником товара.

Судовладелец нес ответственность за неправильную погрузку товара, который мог прийти в негодность. Статья 8 Устава предписывала при принятии товара владельцу эверса совершать следующие действия при погрузке: «И того ради хозяевам эверсов или судовщикам надлежит опасение иметь, чтобы никаких тяжелых товаров на легкия не класть: понеже они во всяком убытке или повреждении, которое от сего учинится,

ответствовать имеют, а в выгрузке повинны попечение иметь и на свой страх выгружать хозяева тех товаров, чьи оные будут».

Кроме того, владелец эверса отвечал за гибель принятого товара в процессе перевозки вследствие своей вины (ст. 12). При этом вина судовладельца охватывала как его собственные действия, так и действия подконтрольных ему лиц — штурмана, матросов. При гибели товара вследствие форс-мажорных обстоятельств стороны несли убытки каждый в размере стоимости своего имущества: судовладелец — за разбитое плавсредство, собственник товара — за утраченный товар (ст. 11) [2, стр. 235].

17 июня 1727 г. был принят *Устав о лихтерах или выгрузных судах* и о расправе по делам, касающимся нагрузки и выгрузки товаров. Лихтер, в отличие от эверса, представлял собой баржу. Иными словами, это было уже не самоходное судно. В известной степени, данный устав развивал многие положения, касающиеся перевозки посредством эверсов.

Прежде всего, уточнялись основания ответственности хозяина судна перед купцом. К ним относились: виновные действия шкипера, штурмана, матросов, течь судна, недостача товаров, повреждения, нанесенные товару вследствие обрыва погружного троса.

Определялся размер убытков — «а купецкому человеку по объявленной и присяжной фактуре, истинную цену со всеми расходами… повинен заплатить» (ст. 10).

Устанавливалась единая форма договорного письма, где фиксировались существенные условия: место назначения, стоимость перевозки, время загрузки и выгрузки товара. Кроме того, товар принимался по накладной (ст. 12).

Особое место уделялось порядку рассмотрения споров, возникающих в процессе перевозки — чего не было в законодательстве об эверсах. Все возникающие конфликты предписывалось без промедления рассматривать в портовых Таможнях, а апелляции — в соответствующей Коммерц-коллегии (ст. 14).

Процедура рассмотрения спора в Уставе о лихтерах описана следующим образом: истец подавал челобитную, копию которой вручали ответчику, и у последнего была неделя, чтобы подготовить ответ. Суд рассматривал дело словесно. Если дело было сложным (и словесно разрешить не удавалось), то сторонам предписывалось готовить письменные доказательства, на основании которых суд выносил решение. [2, стр. 236—237].

Правовое регулирование перевозки по Уставу купеческого водоходства. 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 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.

Следует отметить, что регулируемые в Уставе различные аспекты морской перевозки были взяты с иностранного прототипа — французского Ордонанса «*Ordonnance sur la marine*», принятого в 1681 г., что, в свою очередь, повлекло включение в текст российского закона конструкций и отношений, не имевших аналогов в российском праве. 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. Российское законодательство рассматриваемого времени еще не знало отдельного договора найма корабля. Не существовало и общей нормы об имущественном найме. Обычный наем не мог быть использован в данных случаях, поскольку корабль представлял особый род имущества, подчиненного целому ряду специальных требований, доселе не известных в правовом обиходе России.

Сказанное можно проиллюстрировать на примере попытки дать квалификацию договора. В качестве сторон заключаемого договора выступали: а) собственник корабля; б) собственник груза; в) корабельщик. Собственник корабля мог одновременно выступать и в качестве собственника груза. Собственник груза, как правило, являлся купцом, заинтересованным в том, чтобы доставить свой товар в определенное место (на ярмарку, контрагенту и т.п.). Корабельщиком выступал не имеющий своего судна капитан, обладающий навыками судовождения и предлагающий свои услуги заинтересованным лицам.

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. 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).

Договор морской перевозки возникал с момента заключения договора купца с корабельщиком. Именно эта правовая связь была определяющей.

Существенными условиями договора являлись: а) постановка задачи (поручение) корабельщику (т.е. то, что ему надлежало выполнить); б) рамки полномочий корабельщика по целевому расходованию ценностей; в) указание маршрута корабля; г) плата и вознаграждение, причитающееся корабельщику [2, стр. 238].

Распределение ответственности по договору морской перевозки грузов

происходило следующим образом:

— выделялась ответственность за корабль и ответственность за товар;

— после подписания договора последний 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;

— 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 в наступивших убытках будет вина 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 удержания причитающейся им оплаты. В этом случае ответственность в части, некомпенсированной капитаном и командой, возлагалась на собственника судна и ограничивалась стоимостью самого корабля.

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 не был корабельщик 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 непредвиденные случаи, которые служили основанием освобождения от ответственности при причинении вреда или ином ненадлежащем исполнении договора.

К таким непредвидимым (т. е. не зависящим от человека) случаям закон причислял как, собственно, стихийные бедствия (буря), так и действия человека (разбой, притеснения, задержания в иностранном порту).

Выводы

Приведенными актами исчерпывается правовое регулирование перевозки в XVIII в. Как показал анализ, отсутствие в отечественном праве норм, посвященных отношениям по перевозке товаров, привело к тому, что при реформах, проводимых Петром I, за основу регулирования отношений собственника груза и владельца перевозочного средства были взяты иностранные нормы. Только в XIX в. при составлении Свода Законов и появлении первых отечественных компаний, которые занимались

перевозкой, постепенно стали появляться нормы, которые представляли собой компромисс между отечественными реалиями и нормами иностранных законодательств по вопросам транспортировки товаров (грузов).

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

Литература

1. Памятники русского права. — Выпуск VI. — Москва, 1957.
2. Тарасенко, Ю. А. История догматики торгового права / Ю. А. Тарасенко. — Москва : Издательство Юрайт, 2020.

References

1. Pamyatniki russkogo prava [Monuments of Russian law]. — Vypusk VI. — Moskva, 1957.
2. Tarasenko, YU. A. Istoriya dogmatiki torgovogo prava [History of trade law dogmatics] / YU. A. Tarasenko. — Moskva : Izdatel'stvo Yurayt, 2020.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 656.2

© Секушин Сергей Владимирович
— заместитель генерального директора акционерного общества «Институт экономики и развития транспорта»

Ретроспективный обзор развития правовых режимов имущества железных дорог и современное регулирование в России

Аннотация. В статье приведен ретроспективный исторический анализ общественных отношений, регулирующих вопросы принадлежности железных дорог в России и за рубежом. Сделан сравнительный обзор всего спектра возможных правовых режимов использования объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования в современной России (на примерах ОАО «РЖД», акционерных обществ «Акционерная компания “Железные дороги Якутии”», «Ямальская железнодорожная компания» и др.), включая проекты новых линий, создаваемых на условиях государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: история железнодорожного транспорта; принадлежность железных дорог; правовой режим имущества; ограничение права собственности; реформирование отрасли.

© Sergey V. Sekushin
— Deputy CEO of the Joint-Stock Company
“Institute of Transport Economics and Development”

Retrospective review of the development of legal regimes of railway property and modern regulation in Russia

Abstract. The current paper has article provided a retrospective historical analysis of public relations governing the ownership of railways in Russia and abroad. There has been made a comparative review of the entire spectrum of possible legal regimes for the use of public railway infrastructure facilities in modern Russia (using the examples of JSC “Russian Railways”, Joint Stock Company “Railways of Yakutia”, “Yamal Railway Company”, etc.), including projects of new lines developed on the basis of public-private partnership.

Keywords: history of railway transport; ownership of railways; legal regime of property; restriction of property rights; industry reforming.

Железные дороги появились по историческим меркам сравнительно недавно. Первой в мире считается открытая для движения в Англии в 1825 г. железнодорожная линия общего пользования Стоктон-Дарлингтон [7, стр. 414]. В России возникновение железных дорог связано с промышленной железной дорогой на паровой тяге на Нижнетагильском заводе, созданной в 1834 г. отцом и сыном Черепановыми, Ефимом Алексеевичем и Мироном Ефимовичем, и с 27 км Царскосельской железной дороги общего пользования, появившейся в 1837 г., благодаря усилиям инженера Франца Антона фон Герстнера.

Однако железная дорога, в буквальном значении состоящая из двух железных полос, размещенных на земляном полотне, представляет собой усовершенствованный тип колейной дороги. Человечество издавна использовало разного рода гладкие полосы, колеи для облегчения перемещения предметов и людей.

В энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона отмечается огромное значение путей сообщения для народного хозяйства [https://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/84805/Пути]. С одной стороны, они служат передвижению товаров там, где существует разделение занятий и где, следовательно, необходима передача созданных благ от производителя в руки потребителя; с другой стороны, они содействуют передвижению людей для их личных и хозяйственных целей. Элементами транспорта являются: 1) путь, 2) экипаж и 3) сила, приводящая экипаж в движение. Задачи хорошей организации путей сообщения сводятся к уменьшению трения при движении экипажа, к ускорению движения и к удешевлению перевозки.

Научно-технический прогресс конца XVIII в., связанный с изобретением паровой машины позволил создавать транспортные самодвижущиеся единицы, теоретически любой мощности и не зависящие от условий погоды. Приспособленная для вращательного движения паровая машина стала основой изменений на всех видах транспорта. В течение краткого периода появились первые пароходы, паровозы, паровые сухопутные экипажи. Наряду с наращиванием парка подвижного состава интенсивно развивались сети всех путей сообщения [6].

Таким образом, железная дорога представляет собой один из видов сухопутных путей сообщения, возникший благодаря научно-техническому прогрессу, обусловившему особую технологию движения, и получивший широкое распространение с XIX в. Необходимо отметить, что вопрос состава имущественного комплекса, под которым понимают железную дорогу, является неоднозначным, особенно в условиях реформирования отрасли. От корректного определения данного понятия в том числе зависит и возможность, и обоснованность выделения элементов технологической цепочки процесса железнодорожной перевозки с их передачей в собственность заинтересованных лиц (предполагающихся

более эффективных владельцев). В настоящей работе такой задачи не ставится. Примем к сведению, что при передаче в концессию требующей завершения строительства Санкт-Петербурго-Варшавской железной дороги согласно ст. 2 Положения об основных условиях для сооружения первой сети железных дорог в России от 26 января 1857 г. ее состав был определен следующим образом: «земли под дорогу сию отошедшие, все земельные и другие работы и сооружения оной, все нижнее и верхнее строение ее с их принадлежностями движимыми и недвижимыми, как то: станционными зданиями, местами нагрузки и выгрузки, сооружениями в местах прибытия и отхода поездов, сторожевыми домами и будками, подвижным составом, запасами топлива и других материалов, постоянными и подвижными машинами, паровозами, вагонами, инструментами, в том количестве и состоянии, в каком оные находиться будут при передаче дороги обществу и ничего из того не выключая». Также отметим, что в Российской империи железные дороги были отнесены к недвижимому имуществу (ст. 384 тома X Свода законов Российской империи).

Взглянем на историческую ретроспективу регулирования общественных отношений по поводу принадлежности железных дорог. Для данной цели условно можно разделить исторические периоды на три группы: Российской империи, советский и новейший периоды. Также представляют интерес подходы к данному вопросу до создания железных дорог в части аналогии с иными путями сообщения, а также знакомство с отдельными примерами в законодательстве ведущих зарубежных стран в данной области с учетом исторической динамики.

Оттолкнемся от признанной колыбели современного права — Древнего Рима.

Все дороги, за исключением незначительных местных [2, стр. 535], относились к публичным дорогам, которые в свою очередь входили в категорию изъятого из оборота имущества в составе *res publicae* — государственных вещей, предназначенных служить государственным целям, в том числе и таких вещей, на которые установлено общественное пользование. Более точно эти вещи можно определить как *res publicae in publico usu destinatae* [3]. К государственным вещам, наряду с дорогами в целом, можно было отнести театры, стадионы, библиотеки, бани, площади, городские улицы, клоаки, крепости, публичные реки, морские берега, гавани и др.

Н. П. Каражде-Искров в своем исследовании 1927 г. анализирует позиции ученых-правоведов относительно юридической природы прав на публичные вещи и делает вывод о центральном месте юридического акта определения для вещи публичного назначения (общее и (или) государственное пользование) [8, стр. 37, 101, 202]. Данный юридический факт коренным образом влияет на правовой статус вещи, придавая ей статус публичной. Вместе с тем в отличие от ряда авторов (Рудольф фон

Иеринг, Фридрих-Людвиг Келлер), полагавших публичные вещи вне права собственности, он склоняется к мнению, что публичные вещи принадлежат государству на праве частой собственности, которое, однако, видоизменено в связи с особым неопределенным субъектом права общего пользования (все граждане или даже шире — люди), а также целым рядом иммунитетов, обеспечиваемых необороспособностью таких вещей.

Значимым исследованием относительно правового статуса имущества железных дорог во Франции, Англии, Бельгии является труд А. А. Борзенко, изданный в 1881 г. под названием: «Гражданские ограничения железнодорожных предприятий: Сравнительно-законодательное исследование» [1, стр. 593]. Автором проанализировано законодательство указанных европейских стран, регулирующее отношения, связанные с созданием и использованием железных дорог.

Обращает на себя внимание то, что с момента появления железных дорог в основном (за исключением Северо-Американских Соединенных Штатов и частично Англии) в вышеуказанных зарубежных странах признавалось их отнесение к государственной сфере ведения, вплоть до принадлежности государству на праве собственности и даже «двойной» собственности с концессионером (Франция).

В Германии до 2008 г. Федеральная железная дорога (*Bundesbahn*) признавалась «особым государственным имуществом». Данный режим применяется к государственным организациям без статуса юридического лица с обособлением имущественного комплекса и ограничением ответственности государства по обязательствам, возникающим в связи с использованием такого имущества.

В Италии железные дороги (*le strade ferrate*) отнесены действующим Гражданским кодексом Италии (*Codice civile*, ст. 822, 826) к публичному имуществу (*demanio pubblico*). Такие объекты неотчуждаемы, не могут перейти в частную собственность, однако законом может быть предусмотрено установление на них ограничений прав в пользу третьих лиц, как правило, концессионного (арендного) типа.

Полезным источником для рассматриваемой тематики применительно к периоду создания железных дорог в России является диссертация Р. С. Крупко «Законодательное регулирование железнодорожных концессий в Западной Европе и Российской империи в XIX в.: историко-правовое исследование» [5, стр. 97, 98]. Автором, в частности сделаны выводы, что в Российской империи в XIX в. на пути сообщения закреплялась государственная собственность, частные железнодорожные предприятия законодательно признавались учреждениями общественного назначения, и круг гражданских сделок с ними был императивно ограничен.

В Российской империи, развившей в XIX в. железные дороги путем применения концессий, их условием, за исключением первой, Царскосельской железной дороги, был возврат после определенного срока использования всего имущественного комплекса государству, а также

право досрочного выкупа государством прав концессионера (например, ст. 9 Положения об основных условиях для сооружения первой сети железных дорог в России от 26 января 1857 г. (далее — Положение)).

Указанное Положение необходимо рассматривать в совокупности с Указом императора Александра II от 26 января 1857 г. № 31448 «О сооружении первой сети железных дорог в России», которым было создано Главное общество российских железных дорог (далее — ГОРЖД) и Уставом ГОРЖД, подписанным 28 января 1857 г. министром путей сообщения К. В. Чевкиным, министром финансов П. Ф. Броком и по доверенности от всех учредителей бароном А. Л. Штиглицем [7, стр. 414].

ГОРЖД приняло обязанность построить за свой счет и риск около 4 тыс. верст железных дорог в течение 10 лет, а также в течение последующих 85 лет (до 1942 г.) заниматься эксплуатацией указанной сети, а после окончания указанных сроков вся сеть бесплатно передавалась государству.

Права общества на имущество железных дорог характеризуют ст. 5 Положения, согласно которой обществу предоставлялось «полное и совершенное на собственный исключительно его счет и страх *право пользования* разрешенными оному железными дорогами…» до момента передачи дорог государству, а также ст. 17 Положения, согласно которой требовалось одобрение правительства для отчуждения или отдачи в аренду части разрешенных железных дорог.

Таким образом, закон, по общему правилу, не предусматривал возникновение права собственности на железные дороги частных компаний.

Отметим, что в конце того же века при активном участии известного государственного деятеля С. Ю. Витте был произведен выкуп прав на большинство железных дорог в пользу государства в связи с неэффективностью для государственных интересов частного владения ими.

В советский период железнодорожная инфраструктура общего пользования была государственной, союзного значения. Статья 53 Гражданского кодекса РСФСР, введенного в действие с 1 января 1923 г. постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г., устанавливала исключительную собственность государства на железные дороги общего пользования, их подвижной состав, наряду с землей, недрами, лесами, водами и летательными аппаратами. Аналогичное регулирование сохранялось и впоследствии: согласно ст. 1 Закона СССР от 15 апреля 1991 г. № 2104-1 «О железнодорожном транспорте» железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы страны и призван обеспечивать своевременное, полное и качественное удовлетворение потребностей населения и народного хозяйства в перевозках и услугах во внутреннем и международном железнодорожном сообщениях. Железнодорожный транспорт является общесоюзной собственностью.

Отметим, что с 1920-х до 1960-х гг. государственные предприятия в Советском Союзе осуществляли деятельность, не имея формально признанных прав юридического лица и каких-либо прав на закрепленное за ними имущество государства, что, впрочем, и не требовалось по условиям хозяйствования. На это со ссылкой на труды академика Академии наук СССР А. В. Венедиктова и профессора И. Б. Новицкого указывает профессор Е. А. Суханов [8, стр. 37, 101, 162]. С 1961 г. за государственными предприятиями в отношении переданного им имущества было признано право оперативного управления (ст. 21, позднее ст. 26.1 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (утверждены Верховным Советом СССР 8 декабря 1961 г.)). В 1964 г. аналогичная норма была закреплена ст. 93.1 Гражданского кодекса РСФСР (утвержден Верховным Советом РСФСР 11 июня 1964 г.) (далее — ГК РСФСР), согласно которой имущество, закрепленное за государственными, межколхозными, государственно-колхозными и иными государственно-кооперативными организациями, состоит в оперативном управлении этих организаций, осуществляющих в пределах, установленных законом, в соответствии с целями их деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения имуществом.

С 1 июля 1990 г. вступила в силу ст. 24 Закона СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР», предоставившая государственным предприятиям право полного хозяйственного ведения. В ст. 4 вышеуказанного Закона СССР «О железнодорожном транспорте», принятом позднее, норма о праве полного хозяйственного ведения была продублирована: «Имущество, закрепленное за предприятиями железнодорожного транспорта, принадлежит им на праве полного хозяйственного ведения. Осуществляя это право, предприятия железнодорожного транспорта владеют, пользуются и распоряжаются указанным имуществом и по своему усмотрению совершают в отношении его любые действия, не противоречащие законодательству Союза ССР. К праву полного хозяйственного ведения применяются правила о праве собственности, если законодательными актами Союза ССР не предусмотрено иное.

Имущество, закрепленное за учреждениями (организациями) железнодорожного транспорта, состоящими на государственном бюджете, находится в их оперативном управлении».

При этом собственником имущества оставалось государство: согласно ст. 95 ГК РСФСР 1964 г. государству принадлежат основные средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки, имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных предприятий, основной городской жилищный фонд, а также другое имущество, необходимое для осуществления задач государства.

С вступлением в силу с 1 января 1995 г. Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) (часть первая) право полного хозяйственного ведения лишилось прилагательного «полное» и, по существу, было сокращено в объеме, в связи с негативной практикой реализации уполномоченными органами этих предприятий ранее предоставленных широких правомочий в тот «перестроечный» период перехода к рыночной экономике. В частности, право отчуждения объектов недвижимого имущества стало обусловлено получением согласия публичного собственника (п. 2 ст. 295 ГК РФ).

Более детальное регулирование право хозяйственного ведения получило в Федеральном законе от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Дальнейшее развитие получили инструменты защиты прав публичного собственника от нарушений со стороны предприятий: появилась вполне оправданная норма о праве распоряжения имуществом как движимым, так и недвижимым только в пределах, не лишающих предприятие возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены его уставом. Сделки, совершенные предприятием с нарушением этого требования — ничтожны. Кроме того, п. 3 ст. 20 указанного Закона прямо предусмотрел право публичного собственника имущества унитарного предприятия обращаться в суд с исками о признании оспоримой сделки с имуществом предприятия недействительной, а также с требованием о применении последствий недействительности ничтожной сделки в установленных ГК РФ и данным Законом случаях.

Таким образом, одним из основных ограничений прав хозяйственного ведения по сравнению с правом собственности является отсутствие правомочия по распоряжению имуществом (всем или недвижимым) без согласия собственника. Кроме того, такие предприятия обладают специальной правоспособностью, ограниченной предметом и целями деятельности, предусмотренными в уставе (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ).

В 1998 г. Правительством РФ была утверждена Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта, а в 2001 г. — Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте (постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384). В рамках реализации указанной Программы был принят действующий в настоящее время Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». Закон содержит индивидуальное регулирование в имущественной сфере для единого хозяйствующего субъекта — ОАО «РЖД». Так ст. 8 указанного Закона подразделяет имущество ОАО «РЖД» на три группы.

1. В отношении имущества, поименованного в п. 1 ст. 8, ОАО «РЖД» выступает собственником, но без правомочий по распоряжению путем передачи в аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление или залог. Существенным признаком отнесения имущества к данной группе является внесение его в уставный капитал ОАО «РЖД». Закон ограничивает возможность принадлежности права собственности на такое имущество двумя субъектами — Российской Федерацией и единым хозяйствующим субъектом.

К данной группе отнесена инфраструктурная основа деятельности железных дорог, а именно — магистральные железнодорожные линии со всеми расположенными на них сооружениями, устройствами сигнализации, централизации и блокировки, энергоснабжения, технологической связи, предназначенной для внутрипроизводственной деятельности и управления технологическими процессами на железнодорожном транспорте, а также информационные комплексы управления движением на железнодорожном транспорте и система управления перевозками. В этой же группе названы объекты имущества, обеспечивающие решение задач, имеющих оборонное, мобилизационное и специальное значение:

— малоинтенсивные железнодорожные линии, участки и станции, имеющие оборонное значение;

— объекты локомотивного и вагонного хозяйства, имеющие оборонное значение;

— объекты мобилизационного назначения, объекты гражданской обороны, законсервированные и неиспользуемые в производстве мобилизационные мощности, мобилизационные запасы, материальные ценности мобилизационного резерва;

— железнодорожный подвижной состав, предназначенный для осуществления специальных железнодорожных перевозок;

— объекты и имущество, предназначенные непосредственно для выполнения аварийно-восстановительных работ.

2. Вторая группа имущества также принадлежит на праве собственности ОАО «РЖД», однако правомочие распоряжения ограничено требованием получения согласия Правительства РФ на совершение сделок, влекущих за собой переход права собственности, включая продажу, а также передачу такого имущества в залог. При этом в отличие от первой группы способ приобретения права ОАО «РЖД» значения не имеет.

К этой группе отнесены:

— акции дочерних обществ единого хозяйствующего субъекта;

— малоинтенсивные железнодорожные линии, участки и станции со всеми расположенными на них сооружениями, а также земельные участки, на которых размещены указанные объекты (за исключением имеющих оборонное значение);

— объекты недвижимого имущества, относящиеся к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, за исключением объектов, указанных в первой группе.

3. К третьей группе объектов относится остальное имущество ОАО «РЖД», не имеющее указанных особенностей правового режима.

Уместно привести выводы Н. П. Карадже-Искрова, который, размышляя в 1927 г. над вопросом возможности отнесения железных дорог к публичным вещам, приводит аргумент, что при постройке железных дорог государство преследует цели политические, военные, экономические, ради чего часто несет существенные денежные безвозвратные расходы [3]. Вместе с тем автор отмечает, что для признания искусственной вещи публичной (в отличие, например, от водных путей сообщения), помимо факта ее создания необходим еще и особый волевой акт государства об открытии такой вещи для общего пользования. Порядок открытия железнодорожных путей в качестве путей общего пользования применяется в Российской Федерации и в настоящее время.

Нельзя не отметить, что на сегодняшний день в Российской Федерации объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, помимо ОАО «РЖД», используются в деятельности акционерного общества «Ямальская железнодорожная компания» (АО «ЯЖДК») и акционерного общества «Акционерная компания "Железные дороги Якутии"» (АО «АК ЖДЯ»), а также федерального государственного унитарного предприятия «Крымская железная дорога». В обоих акционерных обществах есть доля участия ОАО «РЖД».

АО «АК ЖДЯ» создано 1 августа 1995 г. с целью реализации проекта строительства железнодорожной линии Беркакит-Томмот-Якутск, призванной соединить столицу республики Саха (Якутия) с Байкало-Амурской магистралью [https://rw-y.ru/okompanii/]. Общество по мере достройки линии становится собственником имущества. Правовой режим определяется действующим гражданским законодательством РФ без каких-либо предусмотренных законом особенностей.

АО «ЯЖДК» создано 13 августа 2003 г. для достройки железнодорожных участков незавершенного строительства и дальнейшего развития железнодорожной инфраструктуры на территории Ямало-Ненецкого автономного округа. Объекты железнодорожной инфраструктуры, эксплуатируемые АО «ЯЖДК», находятся в собственности ОАО «РЖД» (участок Пангоды — Новый Уренгой — Коротчаево), ООО «Газпром добыча Надым» (участок Пангоды — Надым-Пристань) и ООО «Газпром добыча Уренгой» (участок Новый Уренгой Ямбург) [https://rw-y.ru/okompanii/]. Правовым основанием использования объектов являются договоры аренды и использования инфраструктуры.

Самой «молодой» из рассмотренных организаций в Российской Федерации является ФГУП «Крымская железная дорога». Распоряжением Совета министров Республики Крым от 23 декабря 2014 г. № 1457-р

создано Государственное унитарное предприятие Республики Крым «Крымская железная дорога» путем преобразования Государственного предприятия «Крымская железная дорога». Распоряжениями Правительства РФ от 29 декабря 2015 г. № 2729-р и Совета Министров Республики Крым от 28 июня 2016 г. № 680-р имущественный комплекс государственного унитарного предприятия Республики Крым «Крымская железная дорога» (включая недвижимое имущество, особо ценное движимое имущество, транспортные средства, земельные участки — в соответствии с приложениями к распоряжению) передан безвозмездно в федеральную собственность, предприятие предоставлено в ведение Росжелдора. Приказом Росжелдора от 14 января 2016 г. № 14 утвержден устав федерального государственного унитарного предприятия «Крымская железная дорога». В силу устава и положений ГК РФ и ранее указанного Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования находятся в собственности Российской Федерации и принадлежат данному предприятию на праве хозяйственного ведения. То есть имущественный статус данного предприятия аналогичен ФГУП — железным дорогам, которые осуществляли свою деятельность до создания ОАО «РЖД».

Делая обзор всего спектра возможных правовых режимов использования объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования в современной России, необходимо упомянуть и о варианте государственно-частного партнерства. Пункт 3 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», как и п. 3 ч.1 1 ст. 7 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», относят к возможным объектам соглашений объекты железнодорожного транспорта.

С целью создания и эксплуатации объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования в настоящее время действует концессионное соглашение на основании распоряжения Правительства РФ от 8 августа 2018 г. № 1663-р «О заключении концессионного соглашения на финансирование, строительство и эксплуатацию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования “Обская — Салехард — Надым”». Однако в стадию строительства данный проект пока не вступил.

Подытоживая, можно сделать следующие выводы:

— со времен Древнего Рима пути сообщения государственного значения находились под особым вниманием публичной стороны, более того, управление ими является одной из государствообразующих задач;

— правовой режим железных дорог общего пользования обусловлен их значением для государства и, как показывает историческое сравнение и сравнение правового регулирования в зарубежных странах, как правило, имеет особенности, позволявшие государству сохранять свое влияние (контроль) на имущество, обеспечивающее деятельность железной дороги;

— в нашей стране за весь период существования железных дорог системно государство никогда не предоставляло полных имущественных прав на железные дороги общего пользования частным обществам, обеспечивающим создание и (или) эксплуатацию таких дорог;

— в настоящее время единый хозяйствующий субъект — ОАО «РЖД» владеет объектами железнодорожной инфраструктуры общего пользования на своеобразном, ограниченном праве. Вместе с тем АО «АК ЖДЯ» владеет (хотя в несравнимо меньшем объеме) такими же по назначению объектами, и никаких специальных ограничений права собственности этого общества действующее законодательство не предусматривает. Данный вопрос требует дальнейшего исследования с подготовкой предложений, которые придали бы долженствующий универсальный характер правовому регулированию.

Литература

1. Борзенко, А. А. Концессия железнодорожного права: Опыт сравнительно-законодательного исследования / А. А. Борзенко. — Москва : Книга по требованию, 2019.
2. Вещные права на землю в избранных фрагментах из Дигест Юстиниана / перевод с латинского и ответственный редактор Л. Л. Кофанов — Москва : Статут, 2006.
3. Каражде-Искров, Н. П. Серия научных монографий / Н. П. Каражде-Искров. — Иркутск, 1927. — № 2.
4. Козлихин, И. Ю. История политических и правовых учений: от софистов до Гегеля : учебник / И. Ю. Козлихин. — Санкт-Петербург, 2005.
5. Крупко, Р. С. Законодательное регулирование железнодорожных концессий в Западной Европе и Российской империи в XIX веке: историко-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук / Р. С. Крупко. — Калининград, 2011 // https://www.dissercat.com/content/zakonodatelnoe-regulirovanie-zheleznodorozhnykh-kontsessii-v-zapadnoi-evrope-i-rossiiskoi-im.
6. Куликов, А. В. Общий курс транспорта : учебное пособие / А. В. Куликов, С. А. Ширяев, Л. Б. Миротин. — Волгоград : ВолгГТУ, 2016.
7. Левин, Д. Ю. История железнодорожного транспорта : учебное пособие / Д. Ю. Левин. — Ростов на Дону : Феникс, 2018.
8. Суханов, Е. А. Вещное право: научно-познавательный очерк / Е. А. Суханов. — 2-е изд., стер. — Москва : Статут, 2021.

References

1. Borzenko, A. A. Kontsessiya zheleznodorozhnogo prava: Opyt sravnitel'no-zakonodatel'nogo issledovaniya [Concession of railway law: Experience of comparative legislative research] / A. A. Borzenko. — Moskva : Kniga po trebovaniyu, 2019.

2. Veshchnyye prava na zemlyu v izbrannykh fragmentakh iz Digest Yustiniana [Property rights to land in selected fragments from Justinian's Digest] / perevod s latinskogo i otvetstvennyy redaktor L. L. Kofanov — Moskva : Statut, 2006.
3. Karazhde-Iskrov, N. P. Seriya nauchnykh monografiy [A series of scientific monographs] / N. P. Karazhde-Iskrov. — Irkutsk, 1927. — № 2.
4. Kozlikhin, I. YU. Istoriya politicheskikh i pravovykh ucheniy: ot sofistov do Gegelya : uchebnik [History of political and legal doctrines: from the sophists to Hegel] / I. YU. Kozlikhin. — Sankt-Peterburg, 2005.
5. Krupko, R. S. Zakonodatel'noye regulirovaniye zheleznodorozhnykh kontsessiy v Zapadnoy Yevrope i Rossiyskoy imperii v XIX veke: istoriko-pravovoye issledovaniye : dis. … kand. yurid. nauk [Legislative regulation of railway concessions in Western Europe and the Russian Empire in the 19th century: historical and legal research] / R. S. Krupko. — Kaliningrad, 2011 // https://www.dissercat.com/content/zakonodatelnoe-regulirovanie-zheleznodorozhnykh-kontsessii-v-zapadnoi-evrope-i-rossiiskoi-im.
6. Kulikov, A. V. Obshchiy kurs transporta : uchebnoye posobiye [General course of transport] / A. V. Kulikov, S. A. Shiryayev, L. B. Mirotin. — Volgograd : VolgGTU, 2016.
7. Levin, D. YU. Istoriya zheleznodorozhnogo transporta : uchebnoye posobiye [History of railway transport] / D. YU. Levin. — Rostov na Donu : Feniks, 2018.
8. Sukhanov, Ye. A. Veshchnoye pravo: nauchno-poznavatel'nyy ocherk [Property law: scientific and educational essay] / Ye. A. Sukhanov. — 2-ye izd., ster. — Moskva : Statut, 2021.

ИСТОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 342.56(091)

© Цечоев Валерий Кулиевич
— доктор юридических наук, профессор факультета экономики, управления и права Ростовского государственного университета путей сообщения (РГУПС)

Либерализация общественных отношений и организационно-правовое совершенствование советских суда, милиции и юстиции в 1953—1960-х годах

Аннотация. В настоящей статье рассматривается совершенствование работы и реформа советских суда, милиции, в том числе транспортной, юстиции, в 1953—1960-гг. Акцентируется внимание на организационно-правовых основах советской правоохранительной системы в связи с изменениями в судебной системе и в органах и учреждениях юстиции.

Ключевые слова: транспортная милиция; суд; юстиция, прокуратура, советский режим, государственные институты.

© Valeriy K. Tsechoev
— Doctor of Law, professor of the faculty of economics, management and law of the Rostov state transport university (RSTU)

Liberalization of public relations and organizational and legal improvement of the Soviet courts, militia and justice in the 1953—1960s

Abstract. The current paper has considered the improvement of the work and reform of the Soviet courts, militia, including transport, justice, in the 1953-1960s. Attention has been focused on the organizational and legal foundations of the Soviet law enforcement system in connection with changes in the judicial system and in the bodies and institutions of justice.

Keywords: transport militia; court; justice; prosecutor's office; Soviet regime; state institutions.

В 1953—1964 гг. формируется ряд факторов, предопределивших последующее развитие СССР. Лейтмотивом тех лет стала либерализация общественной жизни в стране, демократизация советской государственности, но криминогенная ситуация в стране, ситуация с

преступностью, в том числе на транспорте, вызывала недовольство советских граждан и беспокоило партийно-государственное руководство СССР. Рассмотрим эти факторы в их историко-правовой конкретике.

После смерти Сталина 5 марта 1953 г. начинается постепенная либерализация общественной жизни страны, структурные государственные реформы. В частности, в марте 1953 г произошло объединение МВД и МГБ, транспортная милиция стала составной частью МВД, управление транспортной милиции в 1954 г. передано в Главное управление милиции МВД СССР. Затем транспортная милиция была передана в местное подчинение, с 1959 по 1965 гг. она была переподчинена управлениям милиции МВД (МООП) союзных республик. Таким образом, прослеживается тенденция в формировании самостоятельной отрасли деятельности органов внутренних дел. Организационные изменения логически завершаются в 1969 г., когда было создано Управление транспортной милиции МВД СССР.

В результате хрущевских реформ милиции были введены (или возрождены) дружины и другие полуформальные организации, ставшие ключевыми методами оказания социального давления на тех, кто отклонился от социалистических норм. Сами же реформы усилили государственную пропаганду; инициировали различные формы сотрудничества между средствами массовой информации и пропаганды и милицией для развития самоцензуры; способствовали созданию положительного имиджа милиции; активизировали политико-идеологическое воспитание милиционеров.

Кроме того, государство следило за личной жизнью советских людей. От его пристального внимания не ускользали ни их семейные проблемы, ни внебрачные любовные связи, ни случаи домашнего насилия [1, стр. 95].

После хрущевских реформ имидж милиции должен был измениться — особенно по сравнению с дореформенным имиджем. Если раньше правоохранительные органы воспринимались в первую очередь как карательные, то отныне они были призваны олицетворять очевидно ненасильственный режим. Для улучшения облика советской милиции, государства власти активно проводили пропагандистские мероприятия и реализовали ряд необходимых мер, в частности, учреждение ежегодного праздника — Дня советской милиции (10 ноября), в 1969 г. МВД СССР издало указ № 235 «О вежливом и внимательном отношении работников милиции к гражданам» [1, стр. 44].

Политическое просвещение послужило важным инструментом предотвращения массовых злоупотреблений служебным положением. Следовательно, моральное призвание к партийной службе могло избавить отдельного большевика от спонтанности, апатии и пассивности, наделив его дисциплинированным политическим призванием [2, стр. 74].

Изучение милиционерами партийных документов и марксистской литературы рассматривалось как способ повышения нравственности и

профессионального уровня. Также считалось, что даже наличие советской символики вдохновляет сотрудников милиции на цивилизованное поведение, высокую мораль и самодисциплину [2, стр. 108]. Подобная тактика проливает свет на один из аспектов скрытого, косвенного насилия тоталитаризма, приводящего к «радикальной ликвидации свободы как человеческой и политической реальности» [2, стр. 278].

Аналогичные тенденции были характерны для общественных отношений в СССР после смерти Сталина. Уже 6 марта 1953 г. состоялось совместное заседание Верховного Совета СССР, Совета Министров и ЦК КПСС, там решались вопросы по организации партийного и государственного руководства. После смерти Сталина реальная власть в стране оказалась у Берии, Маленкова и Хрущева. Л. П. Берия курировал репрессивную систему и поэтому обладал реальной силой, чтобы прийти к единоличной власти, он предложил комплекс радикальных мер, направленных на либерализацию внутриполитической жизни. Так, 27 марта 1953 г. начала проводиться амнистия, которая коснулась 1,18 млн заключенных, осужденных сроком не более пяти лет. Вскоре Л. П. Берия был арестован и расстрелян. Но тенденция либерализации общественной жизни получила дальнейшее развитие. Первоначально изменения коснулись МВД и МГБ, где были проведены кадровые чистки. Ряд сотрудников были уволены. При МВД было упразднено Особое совещание (1 сентября 1953 г.), Таким образом, перестал существовать основной инструмент внесудебной репрессии в Советском Союзе, в результате деятельности которого уголовной репрессии подверглись более 400 тыс. человек, а МГБ реорганизовывалось в КГБ и ставилось под контроль прокуратуры (март 1954 г.), система ГУЛАГ переходила Минюсту СССР, в августе 1954 — мае 1955 гг. принимались меры по совершенствованию судебных органов. В частности, в верховных судах союзных и автономных республик, краев и областей образовывались президиумы, обладавшие правом надзора над определениями судов по протестам прокуроров и председателей судей.

В 1954 г. вышло постановление ЦК КПСС о недопустимости вмешательства партийных органов в судебно-следственный процесс, а 24 мая 1955 г. Президиум Верховного Совета утвердил «Положение о прокурорском надзоре». Прокуратура становилась независимой от местной администрации, расширялись полномочия прокуратуры и Генерального прокурора СССР в точном соблюдении законов. 12 февраля 1957 г. утверждено Положение о Верховном Суде СССР, а 25 февраля 1958 г. — Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик. Законы 1957 и 1958 гг. определяли состав Верховного Суда СССР, порядок рассмотрения дел, регламентировалась деятельность судебных органов.

В 1954 г. начались реабилитации невинно осужденных (реабилитации пришли на смену амнистии 1953 г.). В феврале 1956 г. состоялся XX съезд

КПСС, на котором прозвучал судьбоносный политический доклад «О культе личности и его последствиях». После XX съезда КПСС начался период массовых реабилитаций. Многим миллионам советских людей были возвращены свобода и доброе имя. В 1957—1958 гг. из депортации возвращались репрессированные народы (чеченцы, ингуши, балкарцы, карачаевцы, калмыки), восстанавливались автономии репрессированных народов.

Процессы восстановления законности, реабилитации получили в литературе название «хрущевской весны», или «оттепели». Процесс восстановления законности не затронул основ тоталитарного политического режима. Вся вина в репрессиях 1930—1950-х гг. списывалась на Сталина, Ежова, Берию и их сподручных. Однако меры по восстановлению законности имели большое историческое значение, так как открывали новый период в политической жизни страны.

8 декабря 1961 г. были приняты Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Законодательные изменения претерпело трудовое право, которое считалось одним из лучших в мире, особенно в части его исполнения. В 1956—1958 гг. отменялась уголовная ответственность за самовольный уход с работы, прогулы и невыполнение планов, снижалась ответственность за мелкие хищения на производстве (1955 г.). Напротив, возросла уголовная ответственность за умышленные убийства (1954 г.), за особо опасные преступления (1961 г.), за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство сотрудников милиции (1962 г.), за взяточничество (1962 г.).

25 декабря 1958 г. были приняты Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. Закон 1958 г. был доработан, и 27 октября 1960 г. появился Уголовный кодекс РСФСР. Аналогично развивалось процессуальное право. 25 декабря 1958 г. были приняты Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а в октябре 1960 г. появился Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР.

Более того, произошла смена руководства «силовых» ведомств, ликвидированы внесудебные органы, началась реабилитация осужденных в годы сталинских репрессий. По протесту Генерального прокурора Верховный Суд приступил к пересмотру решений бывшей коллегии ОГПУ, «троек» НКВД, «особых совещаний» при НКВД, МГБ, МВД. Так, были реабилитированы многие осужденные. [3, стр. 200—212]

В судебной системе тоже происходили изменения. В верховных судах союзных и автономных республик, краев и областей образовывались президиумы, обладавшие правом надзора над определениями судов по протестам прокуроров и председателей судей. Непоследовательность и половинчатость мер по либерализации общественных отношений объяснялись также робостью руководства страны рассказать народу всю правду и признать свое соучастие в репрессиях прошлых лет. А опасения были не беспочвенны. Ряд восстаний 1953—1954 гг. в исправительно-

трудовых лагерях, экономическая их нецелесообразность и антинародная сущность заставили власть прийти к сокращению числа лагерей и его контингента в 1954—1956 гг. вдвое, до 700 тыс. осужденных. Наконец, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. признало, что существование исправительно-трудовых лагерей нецелесообразно экономически и не способствовало осуществлению задач перевоспитания. Система ГУЛАГ была обречена и окончательно упразднена указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1960 г. Однако система исправительно-трудовых лагерей осталась, перейдя позднее в Минюст СССР, который также был упразднен в 1956—1963 г. Воссоздание Министерства юстиции произошло 30 августа 1970 г.

Либерализация общественной жизни осуществлялась также путем совершенствования законодательства. В декабре 1958 г. были приняты Основы уголовного законодательства, на базе которых формировались кодексы союзных республик. В актах упразднялось понятие «враг народа», повышается возраст уголовной ответственности, судебные заседания становятся открытыми.

Одновременно с либерализацией продолжалась борьба с преступностью. Так, возросла уголовная ответственность за умышленные убийства (1954 г.), за особо опасные преступления (1961 г.), за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство сотрудников милиции (1962 г.), за взяточничество (1962 г.).

В 1969 г. появились Основы исправительно-трудового законодательства, Положение о предварительном заключении под стражу. К работе по восстановлению законности присоединилась Военная коллегия Верховного Суда СССР. Новое Положение о военных трибуналах было утверждено Законом Верховного Совета СССР от 25 декабря 1958 г.

В 1956—1958 гг. в соответствии с Указами Президиума Верховного Совета СССР были реабилитированы лица, осужденные в годы коллективизации 1929—1931 гг., сотрудничавшие в годы с фашистскими оккупантами, а также военнопленные [4, стр. 147—154].

В советской юстиции также произошли изменения. Для оказания юридической помощи населению действовали коллегии адвокатов. В случаях, предусмотренных законодательством, гарантировалась бесплатная юридическая помощь гражданам. Организация и порядок деятельности адвокатуры определялась законодательством СССР и союзных республик. В судопроизводстве по уголовным делам допускалось участие представителей общественных организаций и трудовых коллективов. Организация и порядок деятельности органов государственного арбитража определяются Законом о государственном арбитраже в СССР. Каждый подсудимый имел право в суде на помощь защитника, т.е. специального лица (чаще всего адвоката), которое помогло бы ему осуществлять законные права. Лицо, находящееся под стражей, может приглашать защитника через своих родственников или близких. Во

многих случаях закон требует обязательного участия защитника в суде, даже независимо от приглашения подсудимым.

Адвокатура в СССР имела статус добровольной общественной организации лиц, занимающихся адвокатской практикой, построенной на началах выборности всех ее органов самоуправления (в РСФСР тогда действовало Положение об адвокатуре, утвержденное 25 июля 1962 г.), а новый Закон «Об адвокатуре в СССР» появился лишь 30 ноября 1979 г. [5, стр. 356—381].

Итак, в СССР с целью защитить советскую систему и советский режим от критики недовольных граждан, поддержав идеологический фундамент, на котором стояло советское общество, были осуществлены преобразования, которые можно оценить как реформу правоохранительных органов Советского Союза [6, стр. 271—274]. Реорганизация и совершенствование деятельности транспортной милиции необходимо рассматривать в ракурсе совершенствования всей системы МВД [7, стр. 57—87]. Несомненно и стремление руководства страны продолжать курс на либерализацию общественной жизни и демократизацию советской государственности и права. Совершенствование общественно-политической системы в СССР было взаимосвязано и с идеологическими факторами, а также с курсом на построение в стране коммунизма.

Литература

1. Мулукаев, Р. С. Советская милиция: этапы развития / Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин. — Москва : Академия МВД СССР, 1985.
2. Арендт, Х. Истоки тоталитаризма / Х. Арендт. — Москва : АСТ, 2017.
3. История государства и права России 1917—1991 гг. Советское государство и право : учебное пособие / В. К. Цечоев [и др.] ; под редакцией В. К. Цечоева. — Москва : Прометей, 2020.
4. Цечоев, В. К. История суда России : учебное пособие / В. К. Цечоев. — 2-е изд. — Москва : Проспект, 2018.
5. Цечоев, В. К. История органов и учреждений юстиции России : учебник для магистров / В. К. Цечоев. — 2-е изд., доп, перераб. — Москва : Издательство Юрайт, 2013.
6. Цечоев, В. К. Организационно-правовые проблемы реформирования советской милиции в 1960-х гг. / В. К. Цечоев // Образование и право. Научно-правовой журнал. — 2021. — № 8. — С. 271—274.
7. На службе Отечеству. История организации и обеспечения правопорядка на транспорте России. К 90-летию транспортной милиции / под редакцией Н. А. Овчинникова. — Москва : ГУТ МВД, 2009.

References

1. Mulukayev, R. S. Sovetskaya militsiya: etapy razvitiya [Soviet militia: stages of development] / R. S. Mulukayev, A. YA. Malygin. — Moskva : Akademiya MVD SSSR, 1985.
2. Arendt, KH. Istoki totalitarizma [Origins of totalitarianism] / KH. Arendt. — Moskva : AST, 2017.
3. Istoriya gosudarstva i prava Rossii 1917—1991 gg. Sovetskoye gosudarstvo i pravo : uchebnoye posobiye [History of the state and law of Russia 1917-1991. Soviet state

and law] / V. K. Tsechoyev [i dr.] ; pod redaktsiyey V. K. Tsechoyeva. — Moskva : Prometey, 2020.
4. Tsechoyev, V. K. Istoriya suda Rossii : uchebnoye posobiye [History of the Russian court] / V. K. Tsechoyev. — 2-ye izd. — Moskva : Prospekt, 2018.
5. Tsechoyev, V. K. Istoriya organov i uchrezhdeniy yustitsii Rossii : uchebnik dlya magistrov [History of bodies and institutions of justice of Russia] / V. K. Tsechoyev. — 2-ye izd., dop, pererab. — Moskva : Izdatel'stvo Yurayt, 2013.
6. Tsechoyev, V. K. Organizatsionno-pravovyye problemy reformirovaniya sovetskoy militsii v 1960-kh gg. [Organizational and legal problems of reforming the Soviet militia in the 1960s] / V. K. Tsechoyev // Obrazovaniye i pravo. Nauchno-pravovoy zhurnal. — 2021. — № 8. — S. 271—274.
7. Na sluzhbe Otechestvu. Istoriya organizatsii i obespecheniya pravoporyadka na transporte Rossii. K 90-letiyu transportnoy militsii [In the service of the Fatherland. The history of the organization and maintenance of law and order in the transport of Russia. To the 90th anniversary of the transport police] / pod redaktsiyey N. A. Ovchinnikova. — Moskva : GUT MVD, 2009.

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.	**All papers** should be submitted in an electronic form in Microsoft Word format via e-mail albinadg@mail.ru.
Адрес редакции: 127994, г. Москва, ул Образцова, д 9, стр. 9, учебный корпус 6.	**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.)	**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).
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 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 квадратных скобках по образцам, приведенным в ГОСТ Р 7.0. 100-2018 «Библиографическая ссылка».	References to Internet resources and archival documents are enclosed in square parentheses in the text or at bottom of the page according to the samples of the GOST P 7.0. 100-2018 «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	**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

работы каждого автора в именительном падеже, ее полный почтовый адрес; должность, звание, ученая степень каждого автора; адрес электронной почты для каждого автора.	Nominative case (where EACH author works) with its full postal address; position, scientific degree, scientific status (if any) of EACH author; contacts (an e-mail) of EACH author.
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.	**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.
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.	**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.
В конце статьи приводится **список литературы**, в котором необходимо указать научные источники. Нормативный материал в список литературы не включается. Список следует оформлять по ГОСТ Р 7.0. 100-2018.	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. 100-2018 «Bibliographic reference. General requirements and rules of compilation». Normative material should not be included into the list.
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% от объема статьи.	**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. The text originality should be not less than 75% of the total paper.
В журнале используются сокращенные наименования органов государственной власти в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, установленным распоряжением Администрации Президента РФ совместно с Аппаратом Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788.	There are used abbreviated names of state authorities in accordance with the List of full and abbreviated names of Federal executive authorities established by the order of the Presidential Administration of the Russian Federation together with the Government Office of the Russian Federation of July 16, 2008 No. 943/788.