

МВД России
Санкт-Петербургский университет

А. П. Пичкур

**ПОЛИЦИЯ
В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

Монография

Санкт-Петербург
2025

УДК 342.9
ББК 67.401
ПЗ8

- ПЗ6 Пичкур, Анна Петровна.** Полиция в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте : монография / А. П. Пичкур ; Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2025. – 256 с. ; 21 см. – 100 экз.

EDN: MQZOAT

В монографии представлены результаты теоретико-прикладного исследования роли и места полиции в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. В работе исследуются понятие, формирование и правовое регулирование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте при этом определяется теоретическое и практическое значение организационных и правовых вопросов полиции как субъекта административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Издание предназначено для научно-педагогических работников, адъюнктов, соискателей, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, практических работников органов внутренних дел.

**УДК 342.9
ББК 67.401**

Рецензенты:

Мелихов А. И., доктор юридических наук, доцент
(Академия управления МВД России);

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России им. И. Д. Путилина);

Ефимов А.А. кандидат педагогических наук
(Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД России)

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ	8
§ 1. Понятие и формирование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте	9
§ 2. Правовое регулирование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте России	40
§ 3. Нормативно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте в зарубежных странах (Великобритания, США и КНР)	74
ГЛАВА 2. ПОЛИЦИЯ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ	111
§ 1. Полиция в среде субъектов административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте	112
§ 2. Применение полицией административно-правовых мер, направ- ленных на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, в комплексной системе мер обеспечения транспортной безопасности	146

§ 3. Направления по совершенствованию административно- правового регулирования деятельности полиции на железнодорожном транспорте	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	197
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	203
ПРИЛОЖЕНИЯ	235
Приложение 1. Сведения о пресеченных административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, учет которых осуществляется в модуле «Административная практика» Сервиса обеспечения охраны общественного порядка.....	235
Приложение 2. Анкета опроса сотрудников полиции, непосредственно обеспечивающих общественную безопасность на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог	236
Приложение 3. Анкета опроса сотрудников полиции, непосредственно обеспечивающих общественную безопасность на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог	243

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью комплексного изучения роли и места полиции в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Транспортный комплекс наряду с другими инфраструктурными отраслями экономики Российской Федерации обеспечивает базовые условия жизнедеятельности общества, являясь важным инструментом достижения социальных, экономических, внешнеполитических и других целей. В настоящее время транспортный комплекс России — это тысячи самых оживленных «артерий» страны, по которым перемещаются огромные людские потоки и колоссальные материальные ценности.

О масштабах и значимости железнодорожного транспорта в нашей стране свидетельствуют следующие цифры: эксплуатационная длина железных дорог составляет более 87 тыс. км¹. Пассажиропоток на железнодорожном транспорте за 2024 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (далее — АППГ) увеличился на 20,8 % и составил 1 053² млн человек. Грузооборот железнодорожного транспорта в России за 2024 год вырос на 3,2 % по сравнению с аналогичным периодом 2023 года и составил 1282,9 млрд тонно-километров³.

При этом среди всех видов транспорта, находящихся в оперативном обслуживании органов внутренних дел на транспорте, доля объектов железнодорожного транспорта является самой большой: более 11 тыс. пунктов посадки-высадки пассажиров, в т. ч. 5 309 (13 746⁴) железнодорожных станций и 1 619 вокзалов.

¹ Основные показатели транспорта // Федеральная служба государственной статистики : [официальный сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/23455> (дата обращения: 10.09.2024).

² РЖД в цифрах // ОАО «РЖД» : [официальный сайт]. URL: <https://company.rzd.ru/ru/9377> (дата обращения: 10.09.2024).

³ ОАО «РЖД» : [официальный сайт]. URL: <https://company.rzd.ru/ru/9377#cargo> (дата обращения: 20.01.2024).

⁴ Федеральное агентство железнодорожного транспорта : [официальный сайт]. URL: <http://www.rlw.gov.ru/opendata/7708525167-railwaystations> (дата обращения: 15.09.2024).

На железнодорожном транспорте фиксируется большое количество административных правонарушений, нарушающих общественный порядок среди которых мелкое хулиганство, распитие алкогольных напитков и употребление наркотических средств. Особую тревогу вызывают непрекращающиеся правонарушения, совершаемые несовершеннолетними — различные виды «зацепинга», в результате которых гибнут дети.

Так, в 2023 году сотрудниками органов внутренних дел на транспорте было пресечено 527 693 (-13,0 %) административных правонарушений¹, в 2022 году — 629 763 (-16,2 %) (с учетом пандемии), несмотря на снижение количества пресеченных административных правонарушений, доля совершенных на объектах железнодорожного транспорта правонарушений с каждым годом увеличивается (приложение 1). В 2022 году было пресечено 307 883 (58,3 %) административных правонарушений, в 2023 году — 387 835 (61,5 %).

В обеспечении безопасности на объектах железнодорожного транспорта участвуют различные государственные и негосударственные структуры — это линейные подразделения транспортной полиции, входящие в состав МВД России, Министерство транспорта Российской Федерации (далее — Минтранс России), Федеральное агентство железнодорожного транспорта (далее — Росжелдор), ОАО «РЖД», Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России), Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее — ФСБ России), Федеральное государственное предприятие «Вневедомственная охрана железнодорожного транспорта» и другие субъекты, многочисленность которых порождает обострение конкуренции за статус ведущего субъекта обеспечения безопасности в рассматриваемой сфере, что в свою очередь, с заметной регулярностью поднимает проблему организации взаимодействия между ними.

¹ Имеются ввиду все виды транспорта (железнодорожный, водный, воздушный) (прим. автора).

Обостряется положение и в связи с тем, что МВД России приняло шаги по сокращению линейных подразделений на транспорте, включая железнодорожный, и передало их отдельные функции территориальным органам внутренних дел.

В связи с этим стоит вопрос совершенствования административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, определения места полиции в рассматриваемом механизме, как в настоящее время, так и в будущем.

Все вышеизложенное определило актуальность диссертационного исследования, которое имеет существенное теоретическое и практическое значение определения организационных и правовых вопросов полиции как субъекта административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Объектом исследования являются урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере функционирования полиции в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Целью работы выступает исследование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, определение в нем роли и значения полиции как субъекта изучаемого механизма, выявление существующих в данном механизме проблем, а также выработка научно обоснованных предложений по его совершенствованию.

Методологическую основу исследования составляют общие методы научного познания: диалектический метод, системный метод, метод анализа и синтеза; частные методы научного познания: формально-юридический, сравнительно-правовой, формально-логический, исторический, статистический конкретно-логический, а также анкетирование.

Научная новизна исследования определяется тем, что диссертант на основе авторского подхода акцентирует внимание на роли и месте полиции в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

§ 1. Понятие и формирование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте

Правовое регулирование представляет собой одно из направлений деятельности государства, которое осуществляется посредством действия определенного механизма.

Исследование правового механизма регулирования общественных отношений в отечественной правовой науке насчитывает несколько десятилетий. В юридической науке понятие «механизм правового регулирования» закрепился и активно используется с 60-х гг. прошлого века. Как отмечает Д. Н. Бахрах, включение этого термина в научный оборот стало следствием того, что разработка отдельных правовых явлений (актов, норм, правоотношений и т. п.) и исследование их влияния на общественные отношения не всегда давали желаемый результат. В объективной действительности эти явления функционируют и взаимодействуют, и именно во взаимодействии оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения¹.

Многоаспектность механизма административно-правового регулирования следует начинать рассматривать с выяснения его понятия и структуры.

Впервые в юридическую литературу термин «механизм правового регулирования» ввел С. С. Алексеев, под которым предложил понимать всю совокупность юридических средств, с помощью которых обеспечивается правовое влияние на общественные отношения»². В качестве критерия выделения основных элементов механизма правового регулирования С. С. Алексеев предложил использовать стадии правового регулирования: стадия формирования и действия юридических норм; стадия

¹ Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления : учебное пособие. Пермь : ПГУ, 1978. С. 87.

² Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юридическая литература, 1966. С. 25, 30.

возникновения прав и обязанностей (правоотношений); стадия реализации прав и обязанностей; стадия применения права¹.

Данное научное понимание механизма административно-правового регулирования и его элементов закрепилось и использовалось на протяжении долгого времени, и получило широкое распространение и в отраслевых науках, включая административное право. Механизм административно-правового регулирования, термин которого был введен в научный оборот И. И. Веремеенко, содержит, по сути, тот же набор правовых средств (административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, административно-правовые акты)².

Как отмечают современные ученые, «в рамках данного подхода механизм правового регулирования определяется как комплекс (система) специальных средств, при помощи которых осуществляется достижение определенного результата в воздействии на общественные отношения в целях его упорядочивания»³.

П. П. Фатеев уточняет, что административно-правовые средства как составляющие данного механизма оказывают «результативное правовое воздействие на общественные отношения, связанные с организацией исполнительных органов и возникающие в деятельности данных органов при разрешении административно-процедурных и административно-юрисдикционных дел»⁴.

Как верно подчеркивает М. Ю. Осипов, «поскольку правовое регулирование представляет собой разновидность человеческой деятельности ... то и элементами механизма правового регулирования по логике

¹ Алексеев С. С. Общая теория права : Курс в 2 т. Москва : Юридическая литература, 1982. Т. 2. С. 26.

² Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере общественного порядка : в 2 ч. Москва : Всесоюзный научно-исследовательский институт МВД СССР, 1981. Ч. 1: Предмет и понятие. С. 48.

³ См.: Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике : [монография]. Саратов : СГАП, 2003. С. 94 ; Сизов В. Е. Механизм правового регулирования как социально-правовая категория // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 164 ; Ковалева В. В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 24–30.

⁴ Фатеев П. П. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2010. № 3 (12). С. 29.

вещей должны быть не статические элементы, вроде норм права, правоотношений, актов реализации прав и обязанностей, но динамические...»¹, т. е. применяемые на стадиях правового регулирования.

Так, механизму административно-правового регулирования присущи свои специфические особенности, которые позволяют выделить его в самостоятельный блок. Данные особенности можно рассматривать:

- в вертикальном разрезе, где составляющие его правовые средства расположены в соответствующем их назначении, иерархическом порядке;

- как административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, административно-правовые акты;

- в горизонтальном срезе. В этом случае механизм правового регулирования предстает в виде единого образования, состоящего из отдельных, самостоятельных и практически равноправных блоков, которые являются отраслевыми механизмами правового регулирования. В самом предмете (т. е. в регулируемых общественных отношениях) заложена объективная необходимость обособленных нормативно-правовых актов.

При этом каждый отраслевой блок, несмотря на специфическое юридическое своеобразие, относительную автономность (отраслевую, структурную и функциональную), является составной частью общего механизма правового регулирования либо правового механизма, отражающего его особенности через предмет, метод и систему.

Одним из ведущих отечественных ученых-административистов В. Д. Сорокиным было определено значение предмета, метода и процесса в механизме правового регулирования².

Исследование механизма административно-правового регулирования предполагает в первую очередь уяснение круга общественных отношений, составляющих его предмет. Несмотря на имеющиеся разногласия ученых о предмете административного права, можно

¹ Осипов М. Ю. Теория социально-правовых процессов : монография. Москва : Nota Bene, 2011. С. 139.

² См.: Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2003. 661 с.

в целом допустить, что основные положения о нем общеприняты. Так или иначе, но учеными в целом поддерживается мнение А. П. Алехина, Ю. М. Козлова о предмете административного права, к которому относят:

- управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

- управленческие отношения внутренне-организационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

- управленческие отношения, возникающие при участии субъектов местного самоуправления;

- управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере «внутренней» жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями наружно-властных функций и полномочий¹. Определение предмета административного права не входит в предмет настоящего исследования, анализу подлежат те общественные отношения, которые включаются в качестве их составляющих.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, содержат все признаки управленческих отношений.

Однако в настоящей работе в качестве предмета исследования обозначен не «механизм административно-правового регулирования», а «административно-правовой механизм обеспечения...» определенных объектов правовой защиты, что в некоторой мере порождает вопрос о тождестве или не тождестве этих правовых явлений. Однозначно следует заявить, что эти оба термина имеют общее юридическое свойство.

Во-первых, практически всеми учеными признано, что механизм правового регулирования», и «правовой механизм обеспечения...»

¹ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. Москва : Издательство Московского университета, 1967. 185 с.

определенных объектов правовой защиты осуществляется посредством правовых средств.

Рассмотрим вопрос о том, что представляет собой правовой механизм обеспечения определенных объектов правовой защиты в правовой и административно-правовой науке и место в них правовых средств.

Так, «конституционно-правовой механизм на реализацию права на образование лиц с ограниченными возможностями» рассматривает в научном исследовании М. А. Егупова¹; «механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции» исследует Е. А. Зимин²; «механизм обеспечения юридической безопасности» — И. С. Лапаев³; «механизм обеспечения социальной ценности права» — Н. И. Сухова⁴; «конституционно-правовой механизм обеспечения права на неприкосновенность частной жизни» — Т. О. Праницкая⁵; «механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации» — А. Н. Филиппов⁶; «механизм обеспечения государственной целостности Российской Федерации» — В. В. Уханкин⁷; «механизм обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации» — Р. А. Ягудин⁸.

В качестве элементов указанных механизмов они представляют «систему, в структуру которой включаются такие элементы, как

¹ Егупова М. А. Конституционно-правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. С. 10.

² Зимин Е. А. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции: на примере США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. С. 13.

³ Лапаев И. С. Механизм обеспечения юридической безопасности в Российской Федерации: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 83.

⁴ Сухова Н. И. Механизм обеспечения социальной ценности права : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 9.

⁵ Праницкая Т. О. Конституционно-правовой механизм обеспечения неприкосновенности частной жизни : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 11.

⁶ Филиппов А. Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2013. С. 9.

⁷ Уханкин В. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения государственной целостности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. С. 10.

⁸ Ягудин Р. А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 14.

институциональная и нормативная составляющие, методы обеспечительной деятельности, общие и специальные гарантии»¹, «совокупность юридических норм, институций, гарантий реализации и защиты»², «систему органов государственной власти и предпринимаемых ими мер, направленных на устранение противоречивости правовых актов»³, «совокупность нормативных правовых актов международного, федерального, регионального и муниципального уровня, необходимых для эффективной охраны взаимозависимых элементов государственной целостности»⁴, «систему закрепленных законом методов, способов и средств, применяемых субъектами правозащитной деятельности в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан»⁵. Указанные элементы рассмотренных механизмов являются правовыми средствами.

Исследованием разновидностей административно-правового механизма обеспечения занимаются и ученые-административисты.

Так, И. Н. Кошелев исследует «административно-правовой механизм комплексного противодействия коррупции и собственной безопасности в органах внутренних дел Российской Федерации», в качестве элементов которого рассматривает «совокупность правовых средств, а также управленческих решений, посредством которых снижается коррупционная угроза в деятельности органов внутренних дел, а также повышается уровень их собственной безопасности»⁶.

Е. В. Ким в качестве составляющих «административно-правового механизма обеспечения прав граждан в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций» рассматривает «систему правовых средств

¹ Егупова М. А. Указ. соч.

² Праницкая Т. О. Указ. соч.

³ Филиппов А. Н. Указ. соч.

⁴ Уханкин В. В. Указ. соч.

⁵ Ягудин Р. А. Указ. соч.

⁶ Кошелев И. Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. С. 6.

воздействия на общественные отношения, по поводу реализации прав граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций»¹.

В. Е. Степенко предлагает под элементами административно-правового механизма обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации» понимать «совокупность административно-правовых средств воздействия на исследуемые общественные отношения»².

Рассматривая систему административно-правовых средств предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений (далее — СБО), А. В. Равнюшкин представил систему, состоящую в основном из совокупности административно-правовых норм, направленных на регулирование правоотношений, возникающих в связи с осуществлением деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере СБО и устанавливающих их компетенцию; закрепленные в нормативных правовых актах административно-правовые средства-действия (процедуры), выражающие методы административно-правового регулирования (убеждения и принуждения); и субъекты — подразделения и сотрудники полиции³.

С. А. Высоцкий, изучая административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (Госавтоинспекция) (далее — ГИБДД МВД России), по сути, рассмотрел и представил механизм обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности указанного коллективного субъекта. В качестве административно-правовых средств представленного механизма обеспечения законности автором рассматриваются закрепленные административным

¹ Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. С. 18–19.

² Степенко В. Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006. С. 11.

³ Равнюшкин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения участковыми уполномоченными полиции правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. С. 23.

законодательством требования законности к субъекту контроля (надзора),
и меры профилактики отклонений от требований законности; формы (способы) мониторинга за деятельностью субъекта контроля (надзора) и установления ее соответствия регулятивным нормам, регламентирующим контрольно-надзорную деятельность; меры реагирования (в т. ч. меры ответственности) на выявленные нарушения действующего законодательства, совершенные субъектом контроля (надзора), способы инициирования восстановления нарушенного права¹.

Н. В. Демченко сформулировал определение механизма административно-правового регулирования деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности, который представляет собой систему регулятивных и охранительных предписаний, содержащихся в различных нормативных правовых актах, в той или иной степени регулирующих деятельность органов внутренних дел; он проявляется в комплексе административно-правовых средств противодействия основным угрозам безопасности населения на транспорте².

К числу исследователей, которые комплексно изучили работы ученых-административистов об «административно-правовом механизме обеспечения» и обосновали их общность, относится А. Г. Бачурин. В научной работе «Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий» автор пришел к следующим выводам: «механизм обеспечения» присутствует в понятийном аппарате многих юридических наук; представляется совокупностью, системой правовых и неправовых средств воздействия на различные объекты, в основном на различные общественные отношения; преимущественно служит для реализации конкретного права; и критерии разграничения

¹ Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2019. С. 11–12.

² Демченко Н. В. Административно-правовой механизм регулирования деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 4 (54). С. 214.

направлений действия «механизма обеспечения» заключены в правовом регулировании, в применяемых базовых нормах права¹.

Во-вторых, как и все правовые механизмы обеспечения, административно-правовой механизм обеспечения включает в себя и определенный уполномоченный субъект. В связи с этим, в отличие от теоретической разработанности «механизма правового регулирования» и его вида при разработке теоретических вопросов правового механизма обеспечения определенных объектов правовой защиты, ставится вопрос о его субъектном элементе.

Следует согласиться с мнением А. В. Равнюшкина² и А. Г. Бачурина³ о том, что административно-правовые средства являются инструментами правового воздействия, приводимыми в действие уполномоченными субъектами государственного управления, являющимися частью такого механизма.

Под административно-правовыми средствами административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте следует считать систему административно-правовых норм и административных процедур (действий), реализуемых уполномоченными субъектами и оказывающих регулирующее воздействие на поведение участников в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Фактически, это основанные на законе инструменты, при помощи которых достигается поставленная цель – успешное функционирование механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Кроме того, если механизм административно-правового регулирования является одним из базовых основ административного права, его инструментом, то административно-правовой механизм обеспечения определенных объектов правовой защиты представляется его частью, сферой своего воздействия имеет не в целом предмет

¹ Бачурин А. Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2019. С. 103–104.

² Равнюшкин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. С. 9.

³ Бачурин А. Г. Указ. соч. С. 105.

административного права, а его подвид — конкретное направление государственного управления в определенной области общественных отношений.

В качестве объекта настоящего исследования рассматриваются общественные отношения, складывающиеся в сфере функционирования полиции в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Изучая понятие «общественная безопасность», нельзя в полной мере согласиться с мнением М. Ю. Зеленкова о том, что научная доктрина общественной безопасности не существовала. Указанный автор отмечает, что «до 1982 г. в СССР вопросы безопасности рассматривались только применительно к государству. Для этого использовался термин *«государственная безопасность»*. С 1982 года параллельно с термином *«государственная безопасность»* в политический и научный лексикон был введен термин *«безопасность общества»*. Это стало началом поворота официальной государственной политики в сторону интересов человека и общества в области обеспечения их безопасности»¹.

Однако результаты проведенного исследования нормативных правовых актов, регулирующих вопросы безопасности на железнодорожном транспорте, развитие института милиции и органов внутренних дел на транспорте, закрепление их функций и задач, показывает, что, несмотря на идеологизированность и первичность всей системы безопасности, к ее элементам относились и вопросы обеспечения общественной и личной безопасности. Этому свидетельствует наличие целого ряда научных трудов советского периода. Среди них следует выделить работы М. И. Еропкина², А. В. Серегина³, И. И. Веремеенко⁴ и др.

¹ Зеленков М. Ю. Основы теории национальной безопасности. Москва : Проспект, 2015. С. 9.

² Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва : Юридическая литература, 1965. 215 с. ; Еропкин М. И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности : сборник научных трудов. Москва : Издательство ВНИИ МВД СССР, 1983. С. 3–15.

³ Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : учебное пособие. Москва : Академия МВД СССР, 1975. 194 с.

⁴ Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. Москва : Наука, 1982. № 3. С. 22–29.

Так, М. И. Еропкин к сфере общественной безопасности относит общественные отношения, связанные с соблюдением правил борьбы с пожарами, наводнениями, эпидемиями и другими стихийными бедствиями; правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и пешеходов; правил производства строительных и производственных работ в общественных местах и др.¹. Автор включает в данное понятие контрольно-надзорные отношения с участием указанных субъектов.

Следует отметить мнение А. В. Серегина, который под общественной безопасностью понимает отношения, складывающиеся в связи с предотвращением или ликвидацией вредных для жизни и здоровья человека последствий, вызываемых опасными для окружающих поведением людей или действием стихийных сил природы, а также обеспечение безопасности имущества людей².

В. М. Дмитрук в качестве общественной безопасности определил систему общественных отношений, регулируемых советскими законами и иными правовыми предписаниями, направленными на обеспечение охраны жизни и здоровья граждан, сохранности социалистического и личного имущества, нормальной производственной деятельности предприятий, организаций и учреждений при выполнении общественных работ, использовании источников повышенной опасности, действий стихийных сил природы, представляющих угрозу для трудящихся³.

Исходя из смысла вышеуказанных определений следует, что понятие общественной безопасности, выработанное советскими учеными-административистами, охватывало в своем содержании и понятие общественной безопасности на транспорте, включая и железно-дорожный, в качестве ее части.

К числу специальных предметов исследований ученых сфера общественной безопасности на железнодорожном транспорте практически не относилась. Среди научных работ советского периода следует

¹ Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка... С. 25.

² Серегин А. В. Указ. соч. С. 18.

³ Дмитрук В. М. Понятие и сущность советского общественного порядка, и его ограничение от общественной безопасности // Проблемы правоведения: Республиканский межведомственный научный сборник. Киев : Вища школа, 1979. Вып. 40. С. 85.

отметить работу В. П. Перфильева, посвященную вопросу об административной ответственности на водном транспорте. В ней, в частности, автор отметил, что «водный (морской, речной, озерный) транспорт — источник повышенной общественной опасности при его эксплуатации как для работников транспорта, так и для лиц, пользующихся его услугами. Поэтому для нормальной и безопасной деятельности транспорта необходимо соблюдать установленные полномочными государственными органами дисциплину и правопорядок»¹.

О теснейшей связи категорий общественного порядка и общественной безопасности отмечает И. И. Веремеенко. Ученый пишет, что «общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни»². Согласно суждению данного автора, следует, что посредством регулирования вопросов общественного порядка обеспечивается общественная безопасность.

Думается, что следует согласиться с мнением В. Н. Шамрая относительно понятия «общественная безопасность на железнодорожном транспорте» — это система волевых общественных отношений, основанных на строгом соблюдении и исполнении их участниками установленных государством специальных организационно-технических правил функционирования объектов производственно-технического комплекса железнодорожного транспорта в целях охраны жизни, здоровья людей, имущества в процессе перевозок и связанных с ними услуг, недопущения разрушения или повреждения объектов и сооружений железнодорожного транспорта или наступления иных тяжких

¹ Перфильев В. П. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности на водном транспорте // Вопросы государственной дисциплины на современном этапе : сборник научных трудов. Москва, 1980. С. 92.

² Веремеенко И. И. Указ. соч. С. 27.

последствий, которые могут возникнуть при эксплуатации дорог Российской Федерации¹.

Железнодорожный транспорт как сфера обеспечения общественной безопасности представляет собой сложную структуру, включающую объекты транспортной инфраструктуры и непосредственно транспортные средства. Объекты транспортной инфраструктуры (далее — ОТИ) – технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные вокзалы и станции; участки железнодорожных путей (общего и необщего пользования); здания, обеспечивающие функционирование транспортного комплекса; сооружения и помещения для обслуживания пассажиров и транспортных средств, погрузки, разгрузки и хранения грузов повышенной опасности и (или) опасных грузов, на перевозку которых требуется специальное разрешение; здания, строения, сооружения, обеспечивающие управление транспортным комплексом, его функционирование, используемые федеральными органами исполнительной власти в области транспорта, их территориальными органами и подведомственными организациями; пункты управления и информационные комплексы, объекты вагонного хозяйств, пункты технического обслуживания вагонов, пункты технического обслуживания и ремонта вагонов, пункты подготовки вагонов для перевозок, дезинфекционно-промывочные станции и пункты, пункты промывки вагонов, базы и склады.

В настоящее время насчитывается 1 634 объекта транспортной инфраструктуры, внесенных в реестр объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта, сформированный Федеральным агентством железнодорожного транспорта².

¹ Шамрай В. Н. Организационно-правовые основы обеспечения общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного транспорта (по материалам Северо-Западного региона Российской Федерации) : автореф. дис. ... канд. юрид наук. Санкт-Петербург, 2005. С. 8.

² Объекты транспортной инфраструктуры, внесенные в реестр объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта (Разд. 1) // Федеральное агентство железнодорожного транспорта : [официальный сайт]. URL: <https://rlw.gov.ru/opendata/7708525167-otizd> (дата обращения: 13.08.2024).

Кроме того, в сферу обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте попадают непосредственно его транспортные средства (далее — ТС) — железнодорожный подвижной состав (локомотивы, грузовые вагоны, пассажирские вагоны локомотивной тяги и мотор-вагонный подвижной состав, а также иной предназначенный для обеспечения осуществления перевозок и функционирования инфраструктуры железнодорожный подвижной состав)¹.

В целом указанные элементы и представляют структурные элементы административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Исходя из изложенного, предлагается авторское определение «административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте», который на современном этапе представляет собой комплекс применяемых уполномоченными органами власти административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при функционировании сил обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Процесс формирования рассматриваемого механизма в России складывался на протяжении долгого времени, и был обусловлен двумя положениями.

Первое положение заключается в том, что в отличие от западноевропейских стран, в России строительство железных дорог было обусловлено не экономическими соображениями, а политическими, в основе которых лежало положение о сохранении и обеспечении безопасности существующего монархического строя. При этом изначально в России вопрос о том, строить ли железные дороги или нет, решался в качестве инструмента устранения самой угрозы государству. Действительно, появление широкой сети железных дорог породило появление новых форм экономико-финансовой деятельности.

¹ См. ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ (О железнодорожном транспорте в Российской Федерации : Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169).

Консервативное политико-правовое направление на развитие государства, основателями которого признаются Н. М. Карамзин¹, А. Х. Бенкендорф, С. С. Уваров², существенно повлияло на осмысление безопасности государства с точки зрения выполнения его основных функций и задач. В частности, Н. М. Карамзин писал, что «для твердого самодержавия необходимо государственное могущество», которое укрепилось во время монголо-татарской зависимости...»³.

Без разрешения монарха о строительстве железных дорог не могло быть и речи. Отрицательно к строительству и развитию железнодорожного транспорта относились такие высокопоставленные лица, как Главноуправляющий путями сообщения граф К. Ф. Толь, министр императорского двора князь П. М. Волконский, военный министр светлейший князь А. Н. Чернышев, и практически все члены Комитета министров Российской империи.

Позиция правящей элиты подкреплялась авторскими публикациями, которые внедряли в общественное мнение положение о небезопасности рассматриваемого вида транспорта. Следует отметить, что по результатам проведенного анализа материалов 30–40-х гг. XIX в. формируется вывод о всесии утверждения о том, что железнодорожный транспорт создаст проблемы в экономике, говоря современным стилем, угрозу общественной и продовольственной безопасности. К примеру, известный литератор Н. И. Тарасенко-Отрешков в статье «Об устройении железных дорог в России» (1835), отмечал, что извоз продовольствия станет дешевле, и труд крестьян-извозчиков станет невыгоден, и железная дорога *«посему не представляет никаких выгод — ни в отношении общей государственной промышленности, ни в отношении помещиков и земледельцев»*⁴.

¹ См.: Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношении / прим. Ю. С. Пивоварова. Москва : Наука, 1991. 128 с.

² Россия. Министерство народного просвещения. Десятилетие Министерства народного просвещения. 1833–1843 : (Записка, представленная государю императору Николаю Павловичу министром народного просвещения графом Уваровым в 1843 г.). Санкт-Петербург : Типография Императорской академии наук, 1864. 161 с.

³ Карамзин Н. М. Указ. соч. С. 22.

⁴ Самарин А. «Зашипят ходячие самовары» // Историк - журнал об актуальном прошлом. 2016. № 9. С. 14–15.

Как итог данных суждений можно отметить следующее предложение: «устройство железной дороги между Санкт-Петербургом и Московою совершенно невозможно, очевидно бесполезно и крайне невыгодно»¹.

Однако ход истории показал совершенную ошибочность данных суждений. Железнодорожный транспорт в России, так или иначе, был создан. Действительно, историю развития железнодорожного транспорта недопустимо рассматривать в отрыве от вопросов систем безопасности. Думается, что целесообразным и необходимым становится исследование вопросов, связанных с обеспечением безопасности и прежде всего со смысловым его содержанием.

Исследование материалов XIX века показывает, что вопрос безопасности явился одним из важнейших по значению при возникновении в России железнодорожного транспорта.

Развитие теории безопасности в России к середине XIX века рассматривалось в понимании безопасности как обеспечение триединства: «православия, самодержавия, народности»², заложенного еще Иваном IV, создавшим теорию монархического права посредством своих указов, писем, грамот и принятием Судебника (1550). В николаевскую эпоху (1825–1855) продолжала господствовать охранительная доктрина, укрепившаяся в качестве воплощения теории безопасности на государственном уровне посредством административно-полицейской системы в Российской империи. В особенности это положение отслеживается на начальном этапе российской истории развития железнодорожного транспорта, что демонстрируют результаты анализа развития теоретических идей отечественных деятелей.

Рассматривая вопрос о становлении теоретических взглядов на развитие системы железнодорожного транспорта в России и системы безопасности, следует отметить вклад Н. С. Мордвинова —

¹ Тарасенко-Отрешков Н. И. Об устройении железных дорог в России / соч. Наркиза Атрешкова, д. чл. о-в Вольн. экон., Моск. с.-х. и проч. Санкт-Петербург : Типография Н. Греча, 1835. С. 6.

² Пыпина Г. С. Становление теории безопасности в Российском государстве XIX–XXI веков: политико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2012. С. 13.

государственного деятеля, экономиста, председателя Вольного экономического общества (1823–1840), руководителя Российско-американской компании. Особое беспокойство Н. С. Мордвинова вызывала политика министра финансов Е. Ф. Канкрин по расходованию бюджета. «Из года в год он указывал на неоправданно большие для мирного времени военные расходы и на недопустимо малые — на просвещение, юстицию и строительство железных дорог»¹. Н. С. Мордвинов высказался о возможности использования железнодорожного транспорта как средства перемещения войск.

К числу сторонников позиции Н. С. Мордвинова относится Франц Антонфон Герстнер (1795–1840), строитель первых железных дорог в Чехии, Австрии и России. Добившийся личной аудиенции в январе 1835 г. с Николаем I, чешский проектировщик железных дорог сумел убедить царя в необходимости их строительства в России. Переживший восстание декабристов Николай I стремился не допустить покушений на монархию. Именно возможностью быстрой перевозки войск из Царского села в Санкт-Петербург при острой необходимости Герстнер убедил монарха согласиться на строительство двух железных дорог: царскосельской и московской. В своем труде Герстнер отметил, что для подавления восстания в Дублине «8 мая 1834 г. перевезен из Манчестера в Ливерпуль (45 верст) целый полк в два часа»². Как известно, Николай I согласился с доводами Герстнера, по сути, взяв этот вопрос под свое «ручное управление». Следует отметить, что первая дорога в России была построена на частные деньги. В феврале 1842 года Николай I подписал указ о сооружении железной дороги Санкт-Петербург – Москва.

Из проведенного анализа материалов следует, что имеющиеся в 30–40-е гг. XIX в. позиции о железных дорогах обосновывались безопасностью. Каждая из сторон дискуссии вкладывала в понятие

¹ Архив графов Мордвиных: в 10 т. / предисл. и прим. В. А. Бильбасова. Санкт-Петербург : Типография Н. И. Скороходова, 1903. Т. 8. XIV. С. VI. URL: <http://elibr.shpl.ru/nodes/10400> (дата обращения: 14.02.2020).

² О выгодах построения железной дороги из Санкт-Петербурга в Царское село и Павловск, Высочайше привилегированною Его Императорским Величеством Компаниею / соч. Ф. А. фон Герстнера. Санкт-Петербург : Императорская Академия Наук, 1836. С. 10. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01003559343#?page=14> (дата обращения: 20.02.2020).

и сущность безопасности безопасность существующей системы государственного управления, государственного строя, устоев монархического общества.

Исходя из вышеизложенного, следует, что административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в России стал складываться на основе механизма обеспечения государственной безопасности (сохранности монархического строя), и, следовательно, являлся вторичным, формировавшимся на протяжении длительного времени.

С появлением первых железных дорог и запуском их работы возник вопрос непосредственно о безопасности перевозок пассажиров и грузов, т. е. о технической и общественной безопасности, однако в нормативно-правовом плане он решался не сразу. Проблема общественной безопасности становилась острой по причине все возрастающих объемов перевозок пассажиров и грузов, увеличения скорости движения локомотивов и составов, аварий, крушений, взрывов, случаев гибели людей. Нормативное правовое регулирование посредством издания административно-правовых актов как элемента складывающегося механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте не было достаточно интенсивным.

Так, изучив первую редакцию документа, касающегося управления железными дорогами в России — Устава Общества Царскосельской железной дороги (1836), следует, что государственного надзора за системой ее эксплуатации не существовало¹, в редакции 1852 года данным Уставом была введена должность управляющего дорогой «для обеспечения ... относительно исправного и безопасного движения по железной дороге, а равно для управления технической частью и непосредственного заведования всем, что относится до порядка и благочиния, назначается правительством особый управляющий»².

¹ Устав Общества Царскосельской железной дороги. Санкт-Петербург, 1864. 37 с.

² Устав путей сообщения // Собрание законодательства. 1857. Т. 12. Ч. 1, изм. и доп. по прод. 1886, 1887 и 1889 гг.

Следующим этапом развития железнодорожного транспорта и систем его безопасности следует определить эпоху царствования императора Александра II (1855–1881). Начав с решения отменить крепостное право (1861), император осуществил в различных сферах крупномасштабные реформы (финансовая, образовательная, земская, городская, судебная, военная). Следует отметить также, что развитие теории безопасности в России второй половины XIX века повлияли на развитие российского законодательства. Исследователь становления данной теории в России Г. С. Пынина отмечает, что во второй половине XIX века появились теории, рассматривавшие безопасность как комплексное явление. Указанный ученый отмечает, что в понятие государственной безопасности стали включать национальный аспект, укреплялись взгляды деятелей с либеральными взглядами (А. Д. Градовский, Б. Н. Чичерин, П. Б. Струве), которые «уделяли внимание каждому из элементов безопасности: личности и ее правам, обществу и государству, а также возможности их взаимодействия»¹. Идеи Б. Н. Чичерина в современном смысле понимаются как безопасность посредством идеи прав человека². С современных позиций верным является суждение о том, что «проблемы обеспечения общественной безопасности имеют глубокие исторические корни, органически связаны с политическими, экономическими, социальными, государственно-правовыми реформами, проводимыми в стране»³.

О начале формирования системы государственного надзора за железной дорогой допустимо высказываться с 1858 года, когда 24 января была введена должность Главного инспектора частных железных дорог, которая учреждалась согласно «Положению о главном инспекторе частных железных дорог» для наблюдения за ходом дел на частных железных дорогах и действиями на них инспекторов. Должности инспекторов были учреждены 6 июня 1857 г. Положением об

¹ Пынина Г. С. Становление теории безопасности в российском государстве XIX–XXI веков (политико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2012. С. 13.

² См.: Чичерин Б. Н. Общее государственное право / под ред. В. А. Томсинова. Москва : Зерцало, 2006. 505 с.

³ Воронов А. М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. № 2. С. 55–56.

инспекторах частных железных дорог. Инспектор назначался на каждую дорогу. Он наблюдал за правильностью, удобством и безопасностью движения и осуществлял надзор за действиями Управления частной железной дороги»¹. Указанные должностные лица стали первыми субъектами механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте России.

Размах строительства железных дорог при Александре II поражает: за период 1861–1870 гг. государство вложило в железнодорожное строительство 2,5 млрд руб. «Если в 1860 г., на заре великих реформ, в стране было всего 1 254 км железных дорог, то в 1880 г., в конце царствования Александра II, уже 21600 км, что в 17 с лишним раз больше»². Вопросы регулирования эксплуатации железных дорог были сосредоточены в руках главного инспектора частных железных дорог и инспектора эксплуатации правительственных железных дорог. Однако данных мер для обеспечения безопасности было недостаточно. Широкий размах железнодорожного строительства поставил руководство государства перед актуальным вопросом построения механизма обеспечения общественной безопасности на железных дорогах.

Понимая всю остроту проблемы, было принято решение о включении в систему безопасности чинов жандармского корпуса, в качестве главной функции которого являлось выполнение охранительных функций и обеспечение принципа законности посредством осуществления политического надзора. Еще на этапе сдачи железных дорог в эксплуатацию утверждались и вводились штатные должности военных жандармских команд и эскадронов, а затем жандармских полицейских управлений железных дорог, которые с 1865 года подчинялись вновь созданному Министерству путей сообщения. Подбор кадров осуществлялся из офицеров царской армии. Начальник Киевского охранного отделения генерал-майор А. И. Спиридович отмечал, что

¹ Путеводитель по фондам РГИА : Фонды центральных государственных учреждений : Фонды Министерства путей сообщения : Фонд 259 : Главный инспектор частных железных дорог при МПС. Историческая справка // Российский государственный исторический архив (РГИА) : [сайт]. URL: <https://rgia.su/old/showObject.do?object=27608026> (дата обращения: 20.02.2020).

² Гудилова Ю. И. Железнодорожная революция в России во второй половине XIX – начале XX вв. // Экономический журнал. 2011. № 2 (22). С. 139.

для выполнения такой важной задачи «соответствующий контингент лиц могла дать только русская армия, всегда служившая верой и правдой своим государям, создавшая им славу, ковавшая величие и могущество России»¹.

В 1867 году сложившаяся система была изменена с появлением новых правовых основ деятельности жандармов, определенных в «Положении о Корпусе жандармов» (далее — Положение) 9 сентября 1867 г.², в котором были созданы и правовые основы для деятельности жандармов жандармских полицейских управлений железных дорог, действовавшие в составе Отдельного корпуса жандармов. В Положении была определена организационная структура и управление Корпусом жандармов (I и II разделы), полномочия Шефа жандармов и других командирских чинов (III раздел), назначение и сферы (предметы), порядок использования жандармов (IV раздел) и др.

Данное решение можно считать продолжением подхода, сформированного еще при Николае I, заключающегося в первостепенной задаче обеспечения безопасности монархии. В связи с этим интересен вопрос о компетенции жандармов на железных дорогах, которая носила двойственный характер. С одной стороны, жандармы полицейских жандармских управлений железных дорог (в составе Отдельного корпуса жандармов III Отделения, а затем после его упразднения в 1880 году — в состав Министерства внутренних дел (звание шефа жандармов получил Министр)) осуществляли политический надзор, а с другой — общеполицейские функции. В 80-е гг. XIX века усилилась роль государства в развитии железных дорог в Российской империи. В период правления Александра III стала реализовываться политика так называемого огосударствления железных дорог, т. е. выкуп ее у частных собственников в пользу государства, что, в свою очередь, позволило усовершенствовать систему безопасности на этих дорогах. Современными учеными отмечается, что «концентрация на ограниченном пространстве значительных масс населения,

¹ Спиридович А. Записки жандарма / [с предисл. и под ред. С. Пионтковского]. Репринт. воспроизведение изд. 1930 г. Москва : Художественная литература, 1991. С. 35.

² Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 42. Отд. 2. № 44956. Санкт-Петербург : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1871. 1556 с.

материальных ценностей неизбежно влекли криминализацию объектов железнодорожного транспорта. Это, в свою очередь, потребовало обеспечения правопорядка в местах строительства, а затем и общественной безопасности при эксплуатации железных дорог»¹.

Среди важных следует отметить вопрос о содержании в научных трудах того времени проблемы обеспечения безопасности. В частности, О. Ф. Глинка, рассматривая случаи убийства на железнодорожном транспорте, исследовал вопрос о личной безопасности пассажиров и об определении ответственности служащих управлений железных дорог².

Комиссия для исследования железнодорожного дела в России³, работавшая, в т. ч. по факту преступления (1876), во главе с графом Э. Т. Барановым, констатировала «разрозненность действий других ведомств и недостаточно прочном сосредоточении правительственных сил при охранении государственных и общественных интересов»⁴.

Кроме того, отмечалось, что ответственность должностных лиц управлений железных дорог не была урегулирована: «даже в том случае, когда следствие раскрывало виновных, и они предавались в руки правосудия, суды оказывались бессильными, вследствие неполноты законодательства по предметам ответственности железнодорожных администраций»⁵.

Материалы других авторов-современников тех лет, как: В. А. Введенского⁶, А. А. Вендриха⁷, М. М. фон Вебера⁸ поднимали вопросы о личной ответственности служащих железных дорог из-за

¹ Петрыкин Н. Н., Петрыкина В. В. Об актуальности изучения деятельности жандармских полицейских подразделений железных дорог // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина. 2018. № 1. С. 13.

² Глинка О. Ф. К вопросу об охране безопасности пассажиров в поездах. Киев : Лито-типografia товарищества И. Н. Кушнерев и К°, 1900. С. 3–4.

³ РГВИА. Ф. 422. Оп. 1. Д. 1359. Л. 1. Доклад Министра путей сообщения Александру II о состоянии и строительстве русских железных дорог.

⁴ Фон-Дершау Рихтер И., Баранов Э.Т. Юбилей графа Э. Т. Баранова и окончание трудов высшей железнодорожной комиссии // Железнодорожное дело. 1882. № 17. С. 170.

⁵ Там же. С. 171.

⁶ Введенский В. А. Обеспечение безопасности движения на железных дорогах. Санкт-Петербург : Типография братьев Пантелеевых, 1902. 5 с.

⁷ Вендрих А. А. Новые мероприятия для увеличения степени безопасности движения. Санкт-Петербург : Типография братьев Пантелеевых, 1900. 11 с.

⁸ Вебер М. М. Условия безопасности железнодорожного движения. Москва : Типография В. Я. Барбей, 1880. 145 с.

допущения происшествий, об организации порядка на станциях, вокзалах, внедрении технологических новшеств (например, информационных табло, как на вокзалах Англии). Немецкий ученый М. М. фон Вебер представил тройственную структуру ответственных лиц за происшествия: вина непосредственного лица, совершившего деяние (проступок); вина руководителя (начальника) службы и вина управления железной дороги. Также указанным автором был исследован вопрос о государственном контроле железных дорог, в системе которого забюрократизированный аппарат контроля затруднял нормальное функционирование железных дорог, и предлагал эту систему упростить¹.

В целом сложившаяся научная доктрина позволяет сделать вывод о том, что ученые вполне представляли имеющиеся проблемы в системе общественной и иной безопасности на железнодорожном транспорте, предлагали прогрессивные на тот момент обоснованные идеи, некоторые из которых были реализованы в России в последующее время. Из проведенного исследования указанных работ следует, что была сформирована комплексная научная доктрина о функционировании железных дорог, затрагивающая ее многие сферы. Уже тогда анализировался зарубежный опыт в области железнодорожного транспорта². В целом она отражала тройственную систему безопасности: личную, общественную и техническую.

Представляется, что сформировавшаяся доктрина безопасности железных дорог явилась фундаментом для разработки нормативных правовых актов, новых принципов и методов регулирования для дальнейшего развития административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Кардинальные изменения в формировавшейся системе безопасности на железнодорожном транспорте произошли в 1886 году с утверждением «Общего устава российских железных дорог»³ (далее — Общий устав). Обозначенный документ вызывает острый исследовательский интерес. С появлением этого документа формируется

¹ Там же. С. 133.

² См., напр.: Меры, принятые на французских железных дорогах для устранения случаев столкновения поездов // Железнодорожное дело. 1882. № 1-2. С. 9.

³ Общий устав российских железных дорог (утв. 12.07.1885). Киев, 1885. VI. 67 с.

система государственного регулирования целого комплекса общественных отношений, связанных с железнодорожным транспортом. Роль государства в регулировании общественных отношений в сфере железнодорожного строительства и обеспечения безопасности становится первостепенной. Нормами Общего устава железных дорог определялись полномочия жандармских полицейских по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, применению мер принуждения и осуществлению процессуальной деятельности.

С позиции современного обывателя вызывает интерес сама структура данного нормативного правового акта того времени. Общий устав разделен на три части: первый раздел содержит положения о перевозке пассажиров и грузов; второй – правила подсудности давности железнодорожных исков и о порядке их исполнения; третий – полицейские железнодорожные правила. Исходя из представленной структуры определяется, что «Общий устав российских железных дорог» носит комплексный характер, регулирующий общественные отношения, связанные с перевозкой пассажиров и грузов; вопросы процессуального производства по железнодорожным искам и исполнения по принятым по ним решений; и общественные отношения, связанные с исполнением чинами жандармской полиции на железной дороге служебных обязанностей.

Однако более глубокий анализ норм Общего устава позволяет прийти к выводу, что нормы, закрепленные в нем, преимущественно направлены на решение вопросов, связанных с общественным порядком и общественной безопасностью в современном понимании.

Раздел первый Общего устава содержит нормы, определяющие положения перевозки пассажиров и грузов. При исследовании содержащихся в нем норм формируется вывод о том, что они регулируют, среди прочих, вопросы общественной безопасности. В частности, ст. 2 Общих положений указывает, что железная дорога имеет право отказать в принятии к перевозке пассажиров в случаях, например, если пассажир находится в нетрезвом состоянии и явно непристойной одежде; в болезненном состоянии, которое может угрожать опасностью другим пассажирам (падучая или заразительная болезнь,

умопомешательство и т. п.). Процессуальная норма, содержащаяся в статье 13, гласит, что в случае отказа в принятии пассажира, багажа или груза, а равно при принудительном удалении пассажира из поезда и других обозначенных обстоятельствах по требованию лиц «чинами жандармской полиции составляется протокол, подписываемый начальником поезда, пассажиром или грузоотправителем, по принадлежности, и посторонними лицами»¹. Кроме того, начальник станции при посредстве жандарма правомочен удалить с поезда пассажира, нарушающего спокойствие других едущих с ним лиц (ст. 27). Еще одна норма, обеспечивающая безопасность пассажиров, обозначена в ст. 32, которая устанавливала запрет на перевозку в качестве багажа огнеопасных веществ. Железнодорожное управление имеет право подвергнуть багаж осмотру при наличии основания подозревать, что в нем находятся небезопасные и воспрещенные к перевозке предметы (ст. 35).

Особый интерес вызывает содержание третьего раздела «Полицейские железнодорожные правила», разделенный на три главы: 1. «Правила для публики»; 2. «Правила для железных дорог»; 3. «Полицейский надзор для железных дорог». Статьи Правил для публики (ст. 145–164) преимущественным образом посвящены обеспечению общественной безопасности на железной дороге, безопасности железнодорожной инфраструктуры. В современном смысле возможно их трактовать в качестве норм, обеспечивающих транспортную безопасность.

В частности, воспрещалось повреждать пути, сооружения и принадлежности железных дорог, совершать действия, могущие нарушить правильность и безопасность движения по железной дороге (ст. 145), загромождать железнодорожный путь (ст. 146), ходить и ездить по полотну вне переходов и переездов (ст. 147). Подлежали запрету и действия посторонних лиц (не служащих на дороге) самовольно открывать и закрывать заставы, передвигать стрелки, сигналы и подвижной состав на путях (ст. 150). Лицам, состоящим на правительственной, земской или общественной службе, в целях выполнения обязанностей,

¹ Общий устав российских железных дорог...

открывался свободный доступ к нужным частям дороги с предварительным уведомлением агента железных дорог (ст. 154). В Общем уставе для пассажиров предусмотрена процедура обращения (заявления) инспектору железной дороги или жандармам в случаях беспорядков или нарушения железнодорожных правил служащими дороги, заносить свои жалобы в имеющиеся на станциях книги (ст. 159). Также были определены права жандармских полицейских управлений железных дорог и железнодорожным управлениям в развитие предписаний по фактам пребывания посторонних лиц на полосах дорог и в поездах постановления (ст. 164).

Следует отметить, что в анализируемом документе закреплено функциональное разделение полиции двух видов и их взаимодействие: «чины жандармских полицейских управлений железных дорог» («жандармская железнодорожная полиция») отграничивается от «общей полиции» (ст. 157). Наглядным примером такого разграничения служит норма, устанавливающая обязанность по случаю заявления управления дороги для «жандармской железнодорожной полиции» об авариях и несчастных происшествиях по согласованию с «общей полицией» призывать (за вознаграждение) рабочих мужского пола из ближних окрестных селений для ремонта пути и перевозки пострадавших (ст. 157). Отдельные аспекты взаимодействия жандармских полицейских с должностными лицами путей сообщения на территории Курской губернии того времени были рассмотрены Н. Н. Петрыкиным, который отмечал недостаток штатной численности жандармов на железных дорогах и трудности, существовавшие в связи с этим. Несмотря на случаи успешного взаимодействия со служащими железных дорог, уже к началу XX в. сложилась практика именно их подозревать в соучастии в хищениях и мошенничествах на железных дорогах¹.

Исходя из результатов проведенного исследования, устанавливается, что Общим уставом железнодорожного транспорта

¹ Петрыкин Н. Н. К вопросу о взаимодействии жандармских полицейских подразделений железных дорог и ведомства путей сообщения на территории Курской губернии (вторая половина XIX – начало XX века) // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2018. № 4 (281). С. 130.

регламентировались различные вопросы, связанные с функционированием железных дорог посредством административных правовых норм материального

и процессуального характера. Ими были определены правила для пассажиров, провоза багажа и грузов, определены полномочия управлений железных дорог, их должностных лиц, включая полномочия по обеспечению общественной (транспортной) безопасности.

Особо интересна для исследования вопросов безопасности и компетенции полиции на железнодорожном транспорте глава 3 «Полицейский надзор на железных дорогах». В статье 83 отмечено, что охранение внешнего порядка (общественного порядка), благочиния (полицейская управа — управа благочиния — Полицейский устав 1782 г.) в районе действия жандармских полицейских (границы обозначены в ст. 184) управление железных дорог возлагает на чинов (должностных лиц) данных управлений, которые исполняют кроме этого (специальные полномочия), все обязанности общей полиции (ст. 183).

Жандармские полицейские чины наделялись специальными полномочиями, связанными с реализацией функций на железной дороге, которые были исследованы выше. Полномочия так называемой общей полиции были определены в «Уставе благочиния или Полицейском 1782 г.»¹, позже — в других документах, например, в «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г.»².

В Общем уставе железных дорог регламентированы вопросы взаимодействия с должностными лицами — служащими железных дорог (ст. 185), в частности — охрана места происшествия до прибытия жандармов (ст. 186). Следует особо отметить, что, по мнению ученых, «жандармские полицейские управления железных дорог к началу XX века

¹ Устав благочиния или Полицейский от 8 апреля 1782 г. // Законодательство императора Петра III, 1761–1762 годы ; Законодательство императрицы Екатерины II, 1762–1782 годы : [сборник законодательных актов] / сост. и авт. вступ. ст. В. А. Томсинов. Москва : Зерцало, 2011. XXXII, 336 с.

² Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г. // Музей истории российских реформ имени П. А. Столыпина : [сайт]. URL: <http://музейреформ.рф/node/13672> (дата обращения: 20.02.2020).

сделались самыми крупными подразделениями Отдельного корпуса жандармов, по численности превосходящими все остальные части корпуса, вместе взятые»¹.

Исследование показывает, что на протяжении XIX века с момента появления первых железных дорог российское государство выстраивало административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте с особенностями: само их появление в Николаевскую эпоху России было обосновано необходимостью охраны существующего монархического государственного строя. В связи с преобладанием на начальном этапе частных железных дорог решение вопросов по организации безопасности принимались частным владельцем под надзором Министерства путей сообщения. Однако с увеличением плотности железных дорог, с учетом социально-экономического развития страны, проведением реформ Александра II, огосударствления железных дорог, угроз и осуществления терактов и других обстоятельств государство становится основным организатором и координатором формирования государственной системы безопасности на железнодорожном транспорте.

Подводя итог по параграфу, следует обозначить его выводы. На основе теоретических положений и научных взглядов отечественных ученых об административно-правовых механизмах автором сформулировано определение «административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте», который представляет собой комплекс применяемых уполномоченными органами власти административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при функционировании сил обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Административно-правовые средства являются инструментами правового воздействия, приводимыми в действие уполномоченными субъектами государственного управления, являющимися частью такого механизма. Признано, что

¹ Овчинников Н. А., Захаренко В. В., Ромахов А. В. На службе отечеству : История организации и обеспечения правопорядка на транспорте : К 90-летию транспортной милиции. Нижний Новгород : Содействие, 2008. С. 23.

«механизм правового регулирования» и «правовой механизм обеспечения...» определенных объектов правовой защиты осуществляются посредством правовых средств.

Кроме того, если механизм административно-правового регулирования является одним из базовых основ административного права, его инструментом, то «административно-правовой механизм обеспечения...» определенных объектов правовой защиты является его разветвленной частью, сферой своего воздействия имеет не в целом предмет административного права, а его подвид — конкретное направление государственного управления в определенной сфере общественных отношений.

Процесс формирования рассматриваемого механизма в России складывался на протяжении долгого времени, и к концу XIX века был создан административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, состоящий из совокупности всех существующих в современном понимании элементов.

Исследование правовых актов XIX века в сфере железнодорожного транспорта позволяет сделать вывод о том, что объекты охраны дифференцировались по степени важности: от государственного строя, жизни и здоровья императоров и их окружения, высших чинов государства, затем — обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, жизни, здоровья и имущества пассажиров, сохранность грузов. К объектам охраны относились элементы транспортной инфраструктуры.

В России того времени преимущественно реализовывалась концепция «полицейского государства», которая по мнению профессора В. И. Карпова, «сводилась к тому, что состояния безопасности можно достичь при помощи постоянного и тотального надзора за гражданином посредством полиции, которой в этом случае должны быть предоставлены широчайшие права вмешательства во все сферы жизнедеятельности личности и общества»¹.

¹ Карпов В. И., Новокшанов О. Н., Павлов Д. Б. Основы теории обеспечения безопасности личности, общества и государства : учебное пособие / под ред. В. И. Карпова. Изд. 2-е, доп. и перераб. Москва : Юридический институт МИИТа, 2010. С. 19.

Защита обозначенной системы объектов гарантировалась и соответствующей многоотраслевой системой нормативных правовых актов того времени. На первоначальном этапе основную роль в обеспечении безопасности на железных дорогах играли акты их собственников, созданных при надзоре Министерства путей сообщения. В последующем правовая основа, регулирующая вопросы безопасности на железных дорогах, стала усложняться. К концу XIX века безопасность на железнодорожном транспорте обеспечивала целостная система правовых актов, которую условно можно разделить на следующие виды: акты владельцев (акционерных обществ) железных дорог и акты государственных органов.

В свою очередь, государственные правовые акты можно разделить на акты:

- общей компетенции (общеполицейские – акты, направленные на регулирование деятельности общей (территориальной) полиции);
- направленные на обеспечение специальных поездов от преступных посягательств и актов терроризма, направленных против царских и высших должностных лиц;
- регулирующие деятельность железных дорог и ее уполномоченных субъектов обеспечения безопасности («Общий устав российских железных дорог»);
- уставные жандармской службы (специальные) («Положение о Корпусе жандармов»).

Полицейские акты, направленные на обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте, можно разделить на общеполицейские (территориальные) (в частности, применяемые жандармами) и регулирующие деятельность отдельных подразделений и должностных лиц (например, «Обязанности полицейского урядника по охране железнодорожного пути при проследовании Императорских поездов»).

Основным и универсальным субъектом механизма обеспечения безопасности на железных дорогах являлись должностные лица жандармских полицейских управлений железных дорог, деятельность которых регулировалась практически всеми видами актов, что подчеркивает их особый административно-правовой статус. М. И. Сизиков

отмечает, что «жандармская железнодорожная полиция была частью политической полиции, организованной на военный лад и выполнявшей функции общей полиции»¹.

Служба жандармов осуществляла две основные функции:

- осуществление политического надзора;
- реализация общеполицейских функций (жандармы как единственные представители власти в отдаленных местах).

Особенностью правового регулирования общественных отношений в сфере безопасности на транспорте является то, что отдельные полномочия субъектов ее обеспечения предоставлялись уставными актами железных дорог («Общий устав российских железных дорог»).

Созданный в 60-х гг. XIX века полицейско-жандармский корпус, осуществляющий политический надзор и общеполицейские функции в сфере обеспечения общественной безопасности, являлся базовым субъектом административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Формирование данного субъекта завершило процесс создания этого механизма, основанного на прогрессивных достижениях научной доктрины того времени, направленной на предупреждение и пресечение (нейтрализацию) угроз охраняемых объектов, и во многом предопределила развитие системы безопасности в последующее время.

¹ Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII в. Москва : АПО, 1992. С. 38.

§ 2. Правовое регулирование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте России

На сегодняшний момент система железнодорожного транспорта относится к крупнейшей системе, созданной человеком. Справедливым и точным звучит мнение, что «фактически, внедрение железных дорог можно считать первым шагом к всемирной глобализации»¹.

Современный этап административно-правового регулирования вопросов безопасности на железнодорожном транспорте начинается с момента образования нового государства — Российской Федерации, который условно можно разделить на два подэтапа: дореформенный (1991–2004) и период реформы (2004 г. — по настоящее время).

В течение первого подэтапа нормативные правовые акты и организация системы безопасности, принятые и функционирующие в советском периоде, на данном виде транспорта применялись еще на протяжении определенного периода времени.

Прежде всего, с процессом трансформации политико-государственного устройства, изменением конституционного строя в российском государстве происходит видоизменение характера железнодорожного транспорта как отрасли хозяйства, который подвергся в определенной мере демонополизации, переделу собственности, крупному расширению частного сектора железнодорожных перевозок и т. п. В данном случае допустимо говорить о структурно-экономических преобразованиях, запущенных разработкой и принятием нового законодательства, направленного на переход к рыночной экономике. В то же время, как и в большинстве сфер общественных отношений, процессу трансформации подвергся и механизм государственного управления, контроля и надзора в области железнодорожного транспорта, что в значительной мере повлекло рост криминализации данной сферы.

¹ Шашкова Н. С. Русский путь: «железнодорожный вопрос» в общественной жизни (1820–1850) // Человек. 2017. № 1. С. 76.

В обозначенных обстоятельствах произошел некоторый слом системы управления и безопасности на исследуемом виде транспорта. Органы внутренних дел на транспорте, как и территориальные органы, оказались не готовы в необходимой степени к работе в новых условиях, что отмечено в ряде научных работ.

В январе 1993 года было учреждено Министерство путей сообщения в качестве центрального органа федеральной исполнительной власти, осуществляющее руководство железнодорожным транспортом и обеспечивающее хозяйственное регулирование в области перевозочного процесса на нем¹. Среди основных задач данного Министерства являлось обеспечение устойчивой и безопасной работы железнодорожного транспорта.

Следует отметить, что в первой половине 90-х гг. XX века происходили акты гражданского протеста, которые сопровождались блокированием железных дорог, хищением металлов с объектов инфраструктуры (средств энергоснабжения и связи, сигнализации), заведомо ложными сообщениями об актах терроризма, на которые правоохранительная система нередко реагировала с запозданием, нерешительно, без конкретных и ясных управленческих установок.

Однако в обозначенных условиях административное правовое регулирование деятельности органов внутренних дел на транспорте не прекращается. Издаются ряд уточняющих компетенцию этих органов приказов МВД России². В частности, согласно Типовому положению о линейном управлении (отделе, отделении) внутренних дел на транспорте к числу их основных задач относилось обеспечение личной

¹ Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 6 января 1993 г. № 19 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 175. Документ утратил силу.

² См., напр.: Об укреплении взаимодействия и разграничении объектов оперативного обслуживания между транспортными и территориальными органами внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 220 // Информационно-правовой портал (далее – ИПП) «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://ivo.garant.ru/#/basesearch/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%9C%D0%92%D0%94%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0%D0%B5%D1%82%2012.12.1991%D0%B3.%20%E2%84%96%20220:0> (дата обращения: 20.02.2020). Утратил силу.

безопасности граждан, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений¹.

Однако данные меры не смогли предотвратить критическое положение системы безопасности на железных дорогах. Так, структурные изменения и резкое сокращение финансирования привели к тому, что в 1992 году сопровождением нарядами милиции охватывалось только 15 % курсирующих поездов². Как следствие происшедших структурных изменений последовало резкое увеличение количества совершенных правонарушений на железнодорожном транспорте

Конституция Российской Федерации 1993 года³ провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью, а соблюдение и защиту прав и свобод человека, и гражданина — обязанностью государства. При этом безопасность стала рассматриваться как органическая триада: безопасность личности — безопасность общества — безопасность государства⁴.

Новые реалии, вызвавшие рост совершенных преступлений и административных правонарушений, в том числе на транспорте, актуализировали на различных уровнях (общественных, научных, управленческих) вопрос проработки и утверждения новых документов, определяющих теоретико-правовые и организационные основы, прежде всего общественной безопасности в разнообразных структурах — политических, экономических, социальных, военных, экологических, с учетом имеющихся на тот момент средств и ресурсов. К числу первых документов подобного характера следует отнести Концепцию

¹ О мерах по совершенствованию организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел и транспорте : приказ МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420 (ред. от 28.03.2001) // Бюллетень текущего законодательства. 1993. № 5.

² Пичугин В. А. Организация деятельности линейных органов внутренних дел на железнодорожном транспорте по обеспечению общественного порядка и безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1999. С. 14.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

⁴ Агабалаев М. И. Развитие теории и практики административно-правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2013. С. 7.

национальной безопасности¹, в которой среди угроз обозначаются угроза криминализации общественных отношений, терроризма и др. «В этих условиях ослабление государственного надзора, недостаточная эффективность правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций увеличивают риск катастроф техногенного характера во всех сферах хозяйственной деятельности»².

Научные исследования по обеспечению общественной безопасности выполняются с учетом новых правовых и организационных основ. Система научных взглядов того времени не затрагивала вопросы транспортной безопасности, понятие которой еще не было широко включено в правовой и научный оборот. Справедливым является мнение А. М. Воронова и В. Г. Татаряна о том, что «соответствующие документы отражают совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности»³.

Однако стоит отметить, что в середине 90-х гг. проводились научные исследования по вопросам обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации на основе результатов анализа международного транспортного законодательства. В частности, А. Д. Макаров в работе «Транспортная безопасность при перевозке опасных и особо опасных грузов в новых геополитических условиях (международно-правовые основы)»⁴ изучил множество аспектов, связанных с перевозкой опасных и особо опасных грузов, среди которых вызывает интерес вопрос о содержании охранных мероприятий в данном

¹ Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1997. № 52. Ст. 5909. Утратил силу.

² Там же.

³ Воронов А. М., Татарян В. Г. Анализ теории и практики обеспечения национальной безопасности интересов личности, общества и государства // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 36.

⁴ Макаров А. Д. Транспортная безопасность при перевозке опасных и особо опасных грузов в новых геополитических условиях : (Международно-правовые основы). Санкт-Петербург : Ut, 1996. 249 с.

процессе. Так, А. Д. Макаров предложил «весь комплекс охранных мероприятий, условно разделив на следующие направления, этапы:

- охрана перевозимого, транспортируемого груза, а также эксплуатанта и других людей, участвующих в процессе перевозки, транспортировки;

- охрана самого транспортного средства (вида транспорта), участвующего в процессе перевозки, транспортировки груза, людей;

- охрана окружающей среды»¹.

По сути, данным автором была предложена система охраняемых объектов на транспорте. Отмечая отсутствие единого подхода государств и международных организаций в правовом регулировании транспортной безопасности, автор указал на необходимость в разработке и принятии в России единого унифицированного нормативно-правового акта, определяющего условия, порядок, транспортную безопасность и ответственность при перевозке опасных и особо опасных грузов различными видами транспорта (Закон Российской Федерации «О безопасности на транспорте»)².

Кроме того, автор резюмировал, что проведенный анализ универсальных, региональных, международно-правовых источников, монографий ученых и практиков, а также российских и иностранных национальных норм позволяет утверждать, что юридическое толкование понятия транспортной безопасности на сегодняшний день не выведено и в прямой постановке не раскрывается. Кроме того, не находится его понятие ни в одной из транспортных конвенций, ни в двусторонних соглашениях по перевозке грузов и пассажиров, а также в работах российских и зарубежных авторов³.

В. А. Пичугин отмечает, что органы внутренних дел на транспорте являются основным звеном государственной системы обеспечения общественного порядка и безопасности, однако существенно ограничивает указанному ведомству в возможности осуществления административного правового регулирования в сфере обеспечения

¹ Там же. С. 42.

² Там же. С. 46.

³ Макаров А. Д. Указ. соч. С. 118.

безопасности в обозначенной сфере, отметив, что «основное преимущество российского правового государства — максимально возможное ограничение пределов ведомственного правового регулирования»¹.

При этом следует отметить, что автор отводит в этой системе государству лишь только «роль координатора, а гражданскому обществу — основной контроль и оценку деятельности его органов в сфере правопорядка»².

Недостаточное финансирование милиции, включая транспортную, оставило свой опечаток на организационно-правовых основах системы безопасности 90-х гг. прошлого века. Заявление о том, что органы внутренних дел на транспорте (далее — ОВДТ) занимали полную главную роль в обеспечении безопасности на железнодорожном транспорте, выглядит спорным. Во-первых, значительное количество подразделений милиции на транспорте финансировалось за счет средств железных дорог (6,3 тыс. сотрудников транспортной милиции, из числа которых создано 127 специальных подразделений по сопровождению пассажирских поездов)³. Во-вторых, высокая степень участия Министерства путей сообщения (далее — МПС) в организации обеспечения общественной безопасности и ее железнодорожных работников указывает на паритетную роль в ее осуществлении (на 657 узловых станциях была организована работа совместных посадочных групп из числа сотрудников милиции и железнодорожников по недопущению правонарушителей в пассажирские поезда). Сам факт и содержание утвержденного плана совместных мероприятий МПС России и МВД России⁴ по укреплению правопорядка на данном виде транспорта подтверждает это мнение.

Следует отметить, что принятые в последние годы существования СССР нормативные правовые акты в сфере железнодорожного

¹ Пичугин В. А. Указ соч. С. 13.

² Там же. С. 2.

³ См.: О мерах по дальнейшему укреплению правопорядка в сфере пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте : приказ МПС России от 25 апреля 1996 г. № 8Ц и МВД России от 25 апреля 1996 г. № 222 // BusinessPravo.Ru : [сайт]. URL: http://www.businessrealty.ru/pravo/DocumShow_DocumID_58924.html (дата обращения: 20.08.2021).

⁴ О мерах по дальнейшему укреплению правопорядка...

транспорта и действующие на протяжении ряда лет на территории Российской Федерации, не учитывали новые реалии и требования социально-экономических отношений. Существенно увеличилось количество работников, морально-этическая модель поведения которых не поддавалась изучению и проверке. В частности, на совместной коллегии МВД России и МПС России, состоявшейся 23 июня 1993 г., обсуждался вопрос предотвращения и пресечения краж на железной дороге. Министр путей сообщения Г. М. Фадеев в докладе сообщил, что «за пять месяцев 1993 г. уже разворовано товаров на 1,413 млрд руб. — в два раза больше, чем в прошлом году. По данным МВД России, половина всех краж железнодорожных грузов приходится на самих железнодорожников и стрелков ВОХР. Только за последний год с поличным задержано 1 300 стрелков-вохровцев. Отчасти это можно объяснить мизерной зарплатой стрелков и большими возможностями: кроме них охрану грузов больше никто не осуществляет»¹. Представляется, что это явилось следствием не только вышеназванных изменений в стране, но и упущением в организации и порядке проверки лиц — кандидатов на должности и работников отдельных категорий, непосредственно осуществляющих организацию перевозок и обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном транспорте.

К примеру, статьей 9 «Безопасность на железнодорожном транспорте» Закона СССР «О железнодорожном транспорте» предписывалось, что «работники, непосредственно обеспечивающие безопасность движения поездов, должны иметь соответствующую профессиональную подготовку и здоровье, необходимые для качественного выполнения должностных обязанностей»². Однако ни в указанной статье, ни в других нормах закона не предусматривалось, что помимо профессиональной подготовки и степени здоровья, кандидаты на должности и работники отдельных категорий, непосредственно осуществляющих организацию перевозок и обеспечивающих безопасность движения

¹ Совместная коллегия МВД России и МПС России, состоявшаяся 23.06.1993 г. // Коммерсантъ : [электронная газета]. 1993. № 117. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/51608> (дата обращения: 20.02.2020).

² О железнодорожном транспорте : Закон СССР от 15 апреля 1991 г. № 2104-I // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 18. Ст. 519. Утратил силу.

на железнодорожном транспорте, должны проходить процедуру проверки по допуску к определенным видам работ. К примеру, в качестве требований к персоналу, обслуживающему вагоны и контейнеры для перевозок опасных грузов, выступал возраст (не моложе 21 года), прохождение медицинского освидетельствования, прохождение обучения по соответствующей программе и соответствующую аттестацию, и наличие удостоверения на право обслуживания специализированных вагонов и контейнеров¹. Никаких проверок личности обозначенных лиц по учетам органов внутренних дел, проведения процедур о допуске их к работе не предусматривалось.

Не были определены в необходимой степени зоны повышенной опасности, их виды. В статье 9 Закона СССР «О железнодорожном транспорте» банально устанавливалось, что пребывание граждан в таких зонах без служебной необходимости запрещается². Правила нахождения в них граждан на основе рассматриваемого закона разработаны Правительством Российской Федерации не были.

Несмотря на принятое в постановлении Правительства от 26 декабря 1991 г. № 72³ решение и поручение Министерству транспорта РСФСР совместно с Министерством юстиции РСФСР разработать и представить в 1992 году в Правительство РСФСР проект Закона РСФСР «О железнодорожном транспорте», данный закон разработан не был. Кроме того, стремительно устаревающие нормы закона Союза ССР о железнодорожном транспорте 1991 года действовали до 1995 года⁴.

¹ Правила безопасности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом и Методические указания по осуществлению лицензионной деятельности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом. Москва : НПО ОБТ, 1995. С. 36–37.

² О железнодорожном транспорте : Закон СССР от 15 апреля 1991 г. № 2104-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 18. Ст. 519. Утратил силу.

³ О неотложных мерах по стабилизации работы российских железных дорог и социальной поддержке железнодорожников в 1992 г. : постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1991 г. № 72 (ред. от 13.04.1993) // Интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=3&nd=102013808 (дата обращения: 20.02.2020).

⁴ О федеральном железнодорожном транспорте : Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ (ред. от 20.12.2017) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505.

Кризисные явления начала 1990-х гг., охватившие страну и сферу железных дорог, не могли не отразиться на организационно-правовом и материально-техническом обеспечении деятельности ОВДТ. В неотложных мерах по стабилизации работы нуждались не только российские железные дороги, но и система безопасности на них. В частности, в приказе МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420 было признано, что «в условиях кардинальных изменений в криминогенной обстановке, значительного увеличения объема работы многие горрайлин-органы не успевают своевременно реагировать на изменения ситуации, снизили эффективность борьбы с преступностью, не обеспечивают на должном уровне общественную безопасность и охрану общественного порядка»¹.

В данном приказе отмечалось, что организационно-структурное построение горрайлинорганов, нормативно-правовое, методическое и ресурсное обеспечение их деятельности перестали соответствовать реалиям сегодняшнего дня. Кроме того, констатировалось, что «в результате роста численности личного состава наиболее крупные горрайлинорганы внутренних дел, оставаясь по своему правовому положению отделами, а входящие в их состав подразделения – отделениями, превратились в трудноуправляемые коллективы. Негативно сказывается отсутствие в звене горрайлинорганов штабных, тыловых и других подразделений, необходимых для успешной деятельности»². О высокой служебной нагрузке в ОВДТ указывает и тот факт, что п. 1.2 анализируемого приказа МВД России отменялись установленные ранее для начальников горрайлинорганов ограничения на привлечение подчиненных сотрудников для временного решения задач по линиям других служб.

В Типовом положении о линейном управлении (отделе, отделении) внутренних дел на транспорте³ среди функций данных видов органов закреплена охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на транспортных магистралях, станциях,

¹ Бюллетень текущего законодательства. 1993. № 5.

² Там же.

³ Бюллетень текущего законодательства. 1993. № 5.

вокзалах, в поездах, аэро- и водных портах, на речных и воздушных судах, принятие мер по предупреждению, пресечению преступлений и административных правонарушений в отношении личной собственности граждан, грузов предприятий, отнесенных к компетенции органов внутренних дел на транспорте. Однако в них не были предусмотрены другие базовые полномочия: по участию в пределах компетенции в выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности, в мероприятиях по противодействию терроризму, анализа результатов правоприменительной практики и служебной деятельности горлиноргана, организации работы патрульно-постовой службы милиции на транспорте, что существенно повлияло на обеспечение общественной безопасности. Последние две функции были закреплены за ОВДТ только в 1999 году¹.

Последующие организационно-структурные изменения в органах внутренних дел России, образование в структуре МВД России Службы общественной безопасности и вхождении в нее ОВДТ² ограничило их административно-правовой статус, закрепляя в качестве приоритета организацию и осуществление деятельности подразделений милиции общественной безопасности во многом за счет других функций, что не могло не отразиться в целом на эффективности ОВДТ.

В целом период с конца 1991 года по 2004 год показывает, что административно-правовые основы регулирования в области транспортной безопасности, несмотря на отдельные акты, не получили необходимого системного развития, надлежащего по качеству и степени, действовала значительная часть советских нормативных актов, которые противоречили вновь принятым документам.

¹ См., Об утверждении Положения о Главном управлении внутренних дел на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 19 февраля 1999 г. № 123 // Интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: <https://base.garant.ru/1351673/> (дата обращения: 21.03.2020). Утратил силу.

² Об утверждении Положения о Главном управлении внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам Службы общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 23 ноября 2001 г. № 1030 // Справочная правовая система (далее – СПС) «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=301896#zicgOuUKy9jLwYQ41> (дата обращения: 21.03.2020). Утратил силу.

В связи с этим имеющиеся основы не могли в силу своих свойств носить прогностический и планирующий характер, не были направлены на учет перспектив развития железнодорожной инфраструктуры и имманентных систем ее безопасности. Кроме того, не был в необходимой степени учтен опыт досоветского и советского периодов, показывающий, что значительное количество правонарушений, особенно в сфере собственности, совершалось непосредственно работниками железнодорожного транспорта.

Коренной перелом в системе обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте произошел в 2000-х гг. Обозначенные выше изменения в объекте управления неизменно породили и изменения в субъекте управления. Действует известный принцип управления: «в отрыве от объекта управление беспредметно и социально не обусловлено»¹. Ю. В. Степаненко справедливо отмечает, что «смысл существования субъекта управления и его воздействий состоит в объективной потребности управляемых объектов в тех или иных субъектных управленческих действиях»². Сложившиеся общественные отношения в сфере безопасности транспорта, включая железнодорожный, нуждались в обновленном механизме административно-правового регулирования.

Результаты изученных материалов начала 2000-х гг. показывают, что основным толчком для создания обновленной системы обеспечения безопасности явились террористические акты и их угрозы. Общеизвестные события 11 сентября 2001 г. в США, когда произошла серия терактов в результате захватов террористами авиалайнеров, вызвали широкомасштабные изменения в системах безопасности не только в США, но и в других странах, не исключая Россию (подробнее в следующем параграфе).

Как известно, в Российской Федерации начиная с 2004 года была проведена административная реформа, в рамках которой началась также и реформа транспорта. В рамках нее было ликвидировано МПС,

¹ См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Москва : Юридическая литература, 1975. С. 28.

² Степаненко Ю. В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2004. С. 22.

его хозяйственные функции были переданы ОАО «Российские железные дороги» (далее — РЖД). Было создано Министерство транспорта Российской Федерации как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, помимо прочего в сфере железнодорожного транспорта и обеспечения транспортной безопасности¹.

Двойной теракт 24 августа 2004 г. в России, в результате которого были взорваны самолеты рейсов «Москва – Волгоград» и «Москва – Сочи», активизировал органы государственной власти по созданию закона о транспортной безопасности, который начал разрабатываться в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 21 марта 2003 г. № Пр-482 и от 3 сентября 2004 г. № К 1875 и Правительства Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № МК-П4-03365². Нерешенные вопросы в механизме государственного управления в области транспортной безопасности, в их числе неупорядоченность отношений между государственными органами и субъектами транспортной инфраструктуры в области транспортной безопасности, ресурсного и информационного обеспечения транспортной безопасности, включая порядок получения от субъектов транспортной инфраструктуры и предоставления уполномоченным федеральным органам исполнительной власти персональных данных о пассажирах, несогласованность российского законодательства и правовой практики с международными нормами и стандартами требовали эффективного решения. По причине отсутствия централизованного управления по разработке нормативных правовых документов, включая по транспортной безопасности, это привело к длительному межведомственному согласованию между Минтрансом России, МВД России и ФСБ России, и доработка и принятие закона затянулась, что отразилось на эффективности

¹ Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 (ред. от 07.07.2024) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=301896#zicgOuUKy9jLwYQ41> (дата обращения: 21.03.2020). Утратил силу.

² См.: Науменков Н. К. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (постатейный, издание третье, перераб. и доп.). Москва : Деловой двор, 2023. 156 с.

работы правоохранительных органов. ОВДТ как основные субъекты обеспечения безопасности испытывали на себе все негативные последствия проблем правовых и организационных недостатков и недоработок.

Многие проблемы механизма административно-правового регулирования исследовались в научных работах того времени. Среди научных работ по проблемам деятельности ОВДТ необходимо выделить докторскую диссертацию Ю. В. Степаненко¹. Обозначенное исследование подтвердило положение о том, что транспортный комплекс как объект правоохраны и управления обладает существенной спецификой, и, следовательно, не меньшим своеобразием должна обладать и правоохранительная деятельность на транспорте. Во многом тот опыт, который имел место в построении системы безопасности на железнодорожном транспорте в XIX веке, после определенной трансформации в советский период развития является существенной частью современной системы безопасности на железнодорожном транспорте, имеет во многом определенную специфику деятельности органов внутренних дел (полиции).

В отличие от работ предшествующих лет, Ю. В. Степаненко развивает теоретическое положение о том, что органы внутренних дел на транспорте выступают не только в качестве совокупности подразделений с однородным правовым статусом, а в качестве коллективного субъекта права, целостной правоохранительной организации², и «как коллективный управляющий субъект они вправе претендовать на более твердое и четкое правовое положение»³, которое должно быть утверждено Президентом Российской Федерации.

Кроме того, при определении собственной методологической позиции он обозначил систему, образованную из транспортного комплекса как совокупного элемента управления, органов внутренних дел на транспорте как коллективного управляющего субъекта, и взаимосвязей между ними в виде управляющих воздействий субъекта и ответных реакций управляемого объекта⁴. Автор в определенной

¹ Степаненко Ю. В. Указ. соч. 51 с.

² Там же. С. 10–11.

³ Там же. С. 13.

⁴ Степаненко Ю. В. Указ. соч. С. 20.

мере апеллирует к ГИБДД МВД России и, административно-правовой статус которой утвержден указом Президента Российской Федерации¹. Однако имеются научные исследования, в которых предлагается ГИБДД МВД России отнести к категории самостоятельного правоохранительного органа — Федеральной службы по обеспечению безопасности дорожного движения, в структуре которой должна находиться дорожная полиция. В качестве обоснования этой позиции служит положение, что Госавтоинспекция в составе МВД России не может обладать компетенцией по координации деятельности органов исполнительной власти в обозначенной сфере² как специальным направлением государственной деятельности³.

В связи с этим вопрос о положении ОВДТ вызывает определенный научный интерес. Основанием такого интереса служит сама сложившаяся система транспортного комплекса в общем, и железнодорожного комплекса, в частности, и управленческого воздействия на них ОВДТ. Мы не можем в полной мере согласиться с мнением Ю. В. Степаненко относительно предложенной им методологической системы.

Во-первых, ОВДТ не обладают соответствующей компетенцией по управлению железнодорожным комплексом, тем более всем транспортным комплексом. В этом случае действительно необходимо пересмотреть их административно-правовой статус. Однако полагаем, что утверждение положения об ОВДТ Указом Президента Российской Федерации не сможет решить данную проблему по той причине, что ни МВД России, ни ОВДТ не способны в современных правовых условиях осуществлять надведомственное управление транспортным комплексом в целом или в частности железнодорожным комплексом. Только МВД России может в определенной мере координировать

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 (ред. от 11.02.2023) // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

² См., напр.: Михайловский И. Г. Административная правосубъектность государственной инспекции безопасности дорожного движения в сфере правоохранительной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009. С. 9.

³ Степаненко Ю. В. Указ. соч. С. 11.

деятельность (как часть функции управления) органов исполнительной власти в пределах своей компетенции.

Во-вторых, автор не обозначил в этой системе место МПС России как федерального органа исполнительной власти, на который возложено проведение государственной политики в сфере железнодорожного транспорта, в качестве основных задач которого была организация работы по обеспечению безопасности движения, эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом на федеральном железнодорожном транспорте¹.

Отдельные вопросы в области обеспечения транспортной безопасности нашли свое отражение в ряде законодательных актов в сфере транспорта, а в исследуемой сфере — Федеральный закон «О железнодорожном транспорте»², действие которого, как оказалось, не смогло предотвратить, пресечь и нейтрализовать многие опасности и угрозы, включая террористические. В частности, не были определены цели и задачи обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте, четко обозначены требования по обеспечению безопасности на данном виде транспорта, не определены различные уровни безопасности. В действующем в указанный период законодательстве не содержались нормы о порядке подготовки сил обеспечения транспортной безопасности, который бы согласовывался и осуществлялся совместно с органами внутренних дел, не был определен порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве.

В ходе транспортной реформы в июле 2004 года было образовано единое Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) как компетентный орган управления всей транспортной

¹ Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 848 (ред. от 08/08.2003) // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3746. Документ утратил силу.

² СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

системой страны, статус которого, по нашему мнению, только возрос в последние годы. Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере, среди прочего, железнодорожного транспорта. Минтранс России обладает широкими полномочиями, являясь своего рода транспортным мегарегулятором, осуществляет задачи по обеспечению безопасности движения и эксплуатации всего железнодорожного транспорта. Вместе с подведомственными структурами Минтранс России (а именно Департамент транспортной безопасности и специальных программ) создал ведомственную систему обеспечения транспортной безопасности, включающую управления транспортной безопасности в Федеральной службе по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)¹ и Федеральном агентстве железнодорожного транспорта (Росжелдор)², а также подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица.

Согласно Положению³ Департамент транспортной безопасности и специальных программ обеспечивает деятельность Минтранса России по вопросам: формирования государственной политики в области транспортной безопасности; разработки проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в области транспортной безопасности; участия в работе по координации деятельности подведомственных Министерству федеральной службы и федеральных агентств

¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 398 (ред. от 08.12.2023) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

² Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397 (ред. от 11.12.2024) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344.

³ Об утверждении Положения о Департаменте транспортной безопасности и специальных программ Министерства транспорта Российской Федерации : приказ Минтранса России от 18 апреля 2017 г. № 156 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=256131&cacheid=F4B2A60C81878DD08EF3DCC567BB7059&mode=splus&rnd=X3IsdQ#3nQ5PuUeY6kncVhx> (дата обращения: 21.03.2020). Документ утратил силу.

в области обеспечения транспортной безопасности; интеграции в международную систему обеспечения транспортной безопасности.

Другой орган — Ространснадзор — является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере железнодорожного транспорта, обеспечения транспортной безопасности (п. 1 Положения¹).

В свою очередь, Росжелдор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере (п. 1 Положения), среди полномочий которого имеется осуществление аккредитации: специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте (п. 5.3.13 Положения); юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности (п. 5.3.13.1 Положения); сил обеспечения транспортной безопасности (п. 5.3.15.2 Положения). Кроме того, Росжелдор уполномочен принимать решения об установлении границ охранных зон железных дорог (п. 5.3.20 Положения).

В соответствии с пунктом 7.1 статьи 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»² для защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства создаются подразделения транспортной безопасности:

- ведомственная охрана федеральных органов исполнительной власти в области транспорта (ФГУП «УВО Минтранса России»)³;
- юридические лица, аккредитованные в качестве сил подразделений транспортной безопасности.

¹ URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=256131&cacheid=F4B2A60C81878DD08EF3DCC567BB7059&mode=splus&rnd=X3IsdQ#3nQ5PuUeY6kncVhx> (дата обращения: 21.03.2020).

² О транспортной безопасности : Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

³ Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743 (ред. от 21.11.2019) // СЗ РФ. 2001. № 46. Ст. 4355.

Ведомственная охрана создается Минтрансом России и осуществляет защиту охраняемых объектов, находящихся в сфере его ведения, от противоправных посягательств, а также участвует в обеспечении транспортной безопасности. К числу основных задач ведомственной охраны относятся:

- а) защита охраняемых объектов от противоправных посягательств;
- б) обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутри-объектового режимов;
- в) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах¹.

Согласно части 1 статьи 4 Федерального закона «О транспортной безопасности» следует, что «Обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков»². Приняв данный закон и предоставив Минтрансу России широкие полномочия в сфере транспортной безопасности, а также создав в феврале 2006 г. Национальный антитеррористический комитет³ — коллегиальный орган, координирующий и организующий антитеррористическую деятельность органов государственной власти, Российская Федерация учла определенный опыт США в построении системы антитеррористической защищенности. Данное мнение подкрепляется также и тем, что только после серии терактов 2009–2010 гг. (взрывы на московском метрополитене, крушение «Невского экспресса») Минтранс России стал участвовать в работе совместных с силовыми ведомствами временных комиссий и штабов⁴.

В «Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России» в разделе 2.2. «Состояние государственной системы обеспечения транспортной безопасности» отмечено, что

¹ СЗ РФ. 2001. № 46. Ст. 4355.

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

³ О мерах по противодействию терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете») : Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 (ред. от 25.11.2019) // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

⁴ Продолжается расследование крушения поезда «Невский экспресс», следствие сосредоточилось на розыске лиц, причастных к его подрыву // Интерфакс-Россия : [сетевое издание]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/112283> (дата обращения: 20.02.2020).

«основная проблема государственной системы обеспечения транспортной безопасности заключается в отсутствии единого координирующего органа на разных стадиях обеспечения транспортной безопасности. Таким органом должен стать Минтранс России, однако сейчас для этого закрепленных за ним полномочий недостаточно»¹. В качестве довода служит факт, что Минтранс России наделен полномочием принимать «акты, устанавливающие классификацию, порядок расследования и учета транспортных происшествий на железнодорожном транспорте» (п. 5.2.34 Положения²).

Исходя из изложенного следует, что Минтранс России, Ространснадзор, Росжелдор и подразделения ведомственной охраны обозначенных федеральных органов и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица являются базовым коллективным субъектом обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте. Из смысла ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О транспортной безопасности»³ следует, что полиция как составная часть федерального органа исполнительной власти — МВД России — обеспечивает транспортную безопасность в соответствии с компетенцией, т. е. оказывает содействие подразделениям транспортной безопасности.

С. М. Зырянов и В. И. Кузнецов отмечают, что «...внешне это противоречие проявляется в разбалансировке управленческих механизмов: юридическая ответственность за обеспечение транспортной безопасности возлагается законом на владельцев объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, т. е. частных лиц, они же несут главные материальные затраты по обеспечению безопасности на транспорте; вопросы же обеспечения антитеррористической безопасности отнесены к ведению соответствующих органов управления в сфере транспорта; на профессиональные органы обеспечения

¹ Государственная концепция обеспечения транспортной безопасности России (разработана Минтрансом России) // Транспорт России. 2005. 22–28 августа.

² URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=256131&cacheid=F4B2A60C81878DD08EF3DCC567BB7059&mode=splus&rnd=X3IsdQ#3nQ5PuUeY6kncVhx> (дата обращения: 21.03.2020).

³ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

безопасности возложена задача оказания содействия частным субъектам»¹.

Если согласиться с мнением, что транспортная безопасность подразделяется на три вида: «технико-технологическую безопасность», «анти-террористическую безопасность» и «организационно-структурную готовность как способность предотвращать, прогнозировать, профилировать и минимизировать последствия»², то однозначно следует понимать, что ОВДТ не способны и некомпетентны решать вопросы технико-технологической безопасности, на наш взгляд, самой объемной среди прочих видов транспортной безопасности.

Кроме того, о высокой роли органов управления транспортом в системе безопасности свидетельствует следующий факт. Так, согласно требованиям по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, утвержденных Правительством России³, физические лица, следующие либо находящиеся на объекте транспортной инфраструктуры или транспортном средстве, обязаны осуществлять проход (проезд) в зону транспортной безопасности в соответствии с правилами проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности, которые уполномочены принимать Минтранс России по согласованию с МВД России и ФСБ России (не совместный приказ). Например, в случае обнаружения предметов, схожих с оружием (и других запрещенных или ограниченных для перемещения предметов и веществ согласно

¹ Зырянов С. М., Кузнецов В. И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 5.

² Пиджаков А. Ю., Лебедева М. Ю. Дефиниция «транспортная безопасность» // Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации. 2013. № 196. С. 68.

³ Об утверждении требований по соблюдению транспортной безопасности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не являющихся субъектами транспортной инфраструктуры и осуществляющих деятельность на объекте транспортной инфраструктуры, для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта, а также в зонах безопасности, установленных вокруг отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы, объектов транспортной инфраструктуры, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 1550 (ред. от 11.12.2024) // СЗ РФ. 2023. № 39. Ст. 7055.

Перечней¹⁾ с помощью технических средств досмотра сотрудники транспортной полиции осуществляют досмотр и другие мероприятия по правилам, утвержденным Минтрансом России². Кроме того, в соответствии со ст. 23.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее — КоАП РФ) в области обеспечения транспортной безопасности Ространснадзор является органом административной юрисдикции, от имени которого руководители, их заместители и государственные транспортные инспекторы уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 11.15.1, ч. 1 ст. 11.15.2, ч. 10 ст. 19.5, ст. 19.7.5, ч. 1 ст. 19.7.9 КоАП РФ.

Получается, что в ходе реформы 2004–2010 гг. Минтранс России и подведомственные ему структуры были укреплены и усилены посредством изменения их административно-правового статуса как субъектов транспортной безопасности, став ведущим. Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403⁴ Минтранс России определен в качестве федерального органа исполнительной власти, ответственного за создание комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте.

Действительно, если рассматривать транспортную безопасность в том понимании, в содержании которого предусматривается и обеспечение защиты от внутренних угроз, избежать которые возможно посредством соблюдения и выполнения огромного массива технических требований, регулируемых различными правилами, инструкциями,

¹ См.: Об установлении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности : приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 4 февраля 2025 г. № 34 (зарег. в Минюсте России 20.02.2025, № 81338) // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411436939/> (дата обращения: 20.02.2025).

² URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411436939/> (дата обращения: 20.02.2025).

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴ О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте : Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403 // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1637.

регламентами, стандартами, обращенные к работникам, должностным лицам и собственникам (владельцам) объектов транспортной инфраструктуры, то полиция на транспорте некомпетентна и не способна обладать таковыми навыками, свойственным только узким специалистам. В определенной мере это удалось.

Во-первых, как публичный орган только полиция наделена широким объемом полномочий по применению мер принуждения, применяемых для предупреждения и пресечения правонарушений. Частные (ведомственные) структуры безопасности обладают полномочиями по применению данных мер только в той мере, которая определяется достижением целей в обстоятельствах необходимой обороны (ст. 37 Уголовного кодекса Российской Федерации¹ (далее — УК РФ)), причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38 УК РФ) и крайней необходимости (ст. 39 УК РФ), учитывая и тот факт, что они имеют право иметь при себе специальные средства и огнестрельное оружие.

Во-вторых, системой территориальных органов МВД России осуществляется формирование и бесперебойное функционирование баз данных о различных категориях лиц, предметов и других объектов учета. В связи с этим ОВДТ участвуют в системе проверок лиц о возможности их допуска к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. На основании ст. 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности»², п. 17 Правил аттестации сил обеспечения транспортной безопасности³, и п. 4 Правил проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу⁴, и пункта 5.1 «Порядка выдачи органами внутренних дел

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 1996, № 25. Ст. 2954.

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

³ О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности : постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2023 г. № 905 (ред. от 10.10.2020) // СЗ РФ. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4208.

⁴ Об утверждении Правил обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота,

Российской Федерации заключения о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности»¹, территориальные ОВДТ выдают заключения о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности с использованием единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России. ОВДТ организуется проверка лиц на предмет причастности к организованной преступной группе (организации, группировке), наличия намерения использовать в противоправных целях полномочия и (или) получить доступ к оружию, защищаемым объектам транспортной инфраструктуры и (или) транспортным средствам в противоправных (преступных) целях.

Комиссия, состоящая не менее чем из трех должностных лиц ОВДТ, один из которых в обязательном порядке должен являться сотрудником подразделения, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, на основании результатов проверки лица готовят проект соответствующего заключения. Следует отметить, что в качестве обязанности такая функция, как «выносить заключение о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности» была закреплена в Федеральном

используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах и паспортах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, и Правил проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу : постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2022 г. № 2051 (ред. от 15.09.2023) // СЗ РФ. 2022. № 47. Ст. 8217.

¹ О порядке выдачи органами внутренних дел Российской Федерации заключения о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности : приказ МВД России от 10 июня 2024 г. № 323 (зарег. в Минюсте России 22.07.2024, № 78880) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=481394&cacheid=412F53E3FD369E434E3C4A6F004D16F1&mode=splus&rnd=X3IsdQ#ZwpQPuUGEhdmCSR31> (дата обращения: 21.03.2020).

законе «О полиции»¹ Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»².

Также представители ОВДТ участвуют в проведении плановых и внеплановых проверок, организуемых Ространснадзором, субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, застройщиков объектов транспортной инфраструктуры с использованием тест-предметов и тест-объектов³. Обозначенные факторы указывают на определенное участие ОВДТ в профилактике правонарушений.

Таким образом, полиция обладает статусом универсального органа охраны общественного порядка, а на транспорте — с определенной спецификой. Современными нормативными актами МВД России определена трехуровневая система органов внутренних дел на транспорте, охватывая и железнодорожный.

Так, нижним звеном этой системы являются линейный пункт и линейный отдел (отделение) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте как территориальный орган МВД России на районном уровне. Линейный пункт является структурной частью линейного отдела (далее — Линорган), согласно типовому положению о котором он находится в подчинении соответствующего управления на транспорте МВД России по федеральному округу или линейному

¹ О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности : Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 566.

³ См.: Об утверждении Порядка и формы проведения инструктажа и проверки знаний в области обеспечения транспортной безопасности лицом, ответственным за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры, или лицом, ответственным за обеспечение транспортной безопасности на транспортном средстве, в отношении персонала (экипажа) транспортных средств автомобильного, городского наземного электрического транспорта, транспортных средств, осуществляющих железнодорожные перевозки в пригородном сообщении, который отнесен субъектом транспортной инфраструктуры или перевозчиком к персоналу субъекта транспортной инфраструктуры или перевозчика, непосредственно связанному с обеспечением транспортной безопасности : приказ Минтранса России от 29 ноября 2021 г. № 414 (зарег. в Минюсте России 24.12.2021, № 66554)) // Интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202112240056> (дата обращения: 21.03.2025).

управлению МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, которые выступают соответственно в качестве территориальных органов МВД России на окружном или межрегиональном уровнях (среднее звено)¹.

Во главе рассматриваемой системы ОВДТ (как высшее звено) расположено Главное управление на транспорте МВД России (далее — ГУТ МВД России), которое в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248² входит в структуру центрального аппарата МВД России, обеспечивает и осуществляет функции МВД России по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта³.

Линорган осуществляет полномочия полиции в области обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействия преступности. Административный надзор на транспорте, осуществляемый Линорганом, является одним из основных элементов административно-правового механизма обеспечения транспортной безопасности, т. к. обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность на объектах железнодорожного транспорта. Линорганы создаются на железнодорожных станциях, крупных транспортных узлах в зависимости от штатной численности личного состава, выполняемой служебной нагрузки, а также характеристики обслуживаемых ими объектов инфраструктуры с учетом криминогенной обстановки и других факторов.

¹ Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте : приказ МВД России от 15.06.2011 г. № 636 (ред. от 23.11.2023) (зарег. в Минюсте России 10.08.2011, № 21590) // Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 г. № 248 (ред. от 30.09.2022) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

³ Об утверждении Положения о Главном управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 (ред. от 06.07.2022) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=424217&cacheid=B46F274E719C14FBC48250DA608E83D9&mode=splus&rnd=X3IsdQ#L42UPuUD7eiQ9Tp3> (дата обращения: 21.03.2020).

Следует отметить, что для линейных управлений МВД России на транспорте, входящих в состав соответствующих УТ МВД России по Федеральному округу, типовое положение не разрабатывалось. Вместо этого руководство МВД России пошло на совершенно иные меры. Актом МВД России территориальные органы МВД на транспорте (линейные управления, отделы) были переведены в оперативное подчинение руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне по месту их дислокации¹.

Как результат данного регулирования зоны оперативно-служебного обслуживания низовых ОВДТ существенно увеличились без учета проведенных ранее сокращений штатной численности сотрудников ОВДТ, что также негативно сказалось на качестве и результативности работы. Данный факт подтверждается и результатами анкетирования сотрудников ОВДТ. *Результаты опроса сотрудников полиции ОВДТ подкрепили вывод о том, что проведенные мероприятия по сокращению штатной численности сотрудников полиции на железнодорожном транспорте негативно повлияло на систему обеспечения транспортной и общественной безопасности* (приложение 3, вопрос № 1). 76,4 % респондентов (160 чел.) ответили, что проведенные мероприятия по сокращению штатной численности сотрудников полиции на железнодорожном транспорте существенно и в отрицательном плане повлияли на обеспечение транспортной и общественной безопасности.

Транспортная полиция стала обслуживать: привокзальные площади, пристанционные сады, скверы, прижелезнодорожные почтамты, подъездные пути, автовокзалы, в ущерб обеспечения общественной безопасности непосредственно на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах (далее — ОТИиТС) железных дорог.

¹ О внесении изменений в приказ МВД России от 30 июня 2011 г. № 760 «Об утверждении схем размещения и подчиненности территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции органов внутренних дел на транспорте» : приказ МВД России от 23 июля 2020 г. № 513 (ред. от 21.06.2023) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290455/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdad518/ (дата обращения: 21.03.2024).

Руководство МВД России предприняло шаги не по пути совершенствования правового обеспечения деятельности ОВДТ на низовых уровнях (определения задач и функций, дифференцированных в зависимости от уровня территориальных органов МВД России), а по пути лишь совершенствования оперативного управления ими. В 2020 г. был издан приказ МВД России, которым были утверждены типовые положения об оперативных подразделениях (управлениях, отделах, отделениях и группах)¹, которыми частично отражается специфика деятельности низовых звеньев системы транспортной полиции, преимущественно направлен на совершенствование оперативного управления силами и средствами названных низовых звеньев. Однако уже сейчас можно в определенной мере дать оценку данным мерам.

Так, результаты анкетирования сотрудников ОВДТ показали в целом негативную оценку проведенным мерам по изменению оперативного управления низовых ОВДТ (приложение 2, вопрос № 4): 82,8 % респондентов (173 чел.) оценили влияние на функционирование системы обеспечения общественной безопасности изменения в системе управления посредством передачи транспортной полиции (линейных управлений, отделов) в оперативное подчинение руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне по месту их дислокации в худшую сторону (В). Увеличился объем проводимых проверок по происшествиям и правонарушениям на территориях, переданных в обслуживание Линорганов, увеличилась нагрузка, при этом штатная численность осталась прежней. Транспортная полиция стала участвовать в исполнении различных мероприятий планов разноразличной направленности на территории города, субъекта, где функционирует Линорган.

Необходимые для решения вопросы в области обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте остались без внимания. Следует согласиться с мнением, что «полиция не наделяется

¹ См.: приложения № 1 и № 2 к приказу МВД России от 09.04.2020 г. № 216 (Об утверждении Типовых положений об оперативном управлении (отделе, отделении, группе) территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 9 апреля 2020 г. № 216 // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://base.garant.ru/74930216/> (дата обращения: 20.02.2023).

специальными надзорными и контрольными полномочиями в сфере обеспечения транспортной безопасности, а выполняет общие функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, противодействию преступности на объектах транспортной инфраструктуры»¹.

Как было отмечено ранее, в Федеральном законе «О полиции»² закреплена обязанность осуществлять предупреждение (профилактику) правонарушений, которая дублируется в типовых положениях органов внутренних дел на транспорте³. В силу отсутствия у ОВДТ полномочий по контролю и надзору в сфере транспорта они не могут в полной мере осуществлять предупреждение (профилактику правонарушений), а только лишь в большинстве случаев пресекать совершение административных правонарушений и преступлений. Ни в одном нормативном правовом акте МВД России не закреплены формы и методы профилактики правонарушений на транспорте. Следует отметить, что в отчетах руководителей Линорганов представлена информация о результатах осуществления профилактики правонарушений, например, краж, по недопущению террористических угроз и экстремистских проявлений, разбойных нападений, по предупреждению незаконной перевозки и распространения наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, оружия, боеприпасов, сопровождение поездов с организованными детскими группами и профилактика правонарушений среди несовершеннолетних⁴.

При изучении вопроса о полномочиях осуществления профилактики правонарушений на железнодорожном транспорте следует

¹ Сосновская Ю. Н., Маркина Э. В. Актуальные вопросы, связанные с обеспечением безопасности на железнодорожном транспорте. Административное регулирование правонарушений на транспорте // Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 267.

² СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ См., напр.: п. 6–6.2 Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (Российская газета. 2011. 19 августа. № 183).

⁴ См., напр.: Отчет начальника Вологодского линейного отдела МВД России на транспорте полковника полиции Баракова А. В. Отчеты начальников линейных подразделений УТ МВД России по СЗФО об итогах оперативно-служебной деятельности за 2019 г. // Управление на транспорте МВД России по Северо-Западному федеральному округу (далее – УТ МВД по СЗФО) : [официальный сайт]. URL: <https://xn--glaohgee.xn--blaew.xn--plai/document/19895862> (дата обращения: 20.02.2021).

рассмотреть субъектный состав исполнителей, т. е. подразделения и должностных лиц полиции, которые непосредственно ее осуществляют. Так, в структуре управления организации охраны общественного порядка Управления на транспорте МВД России по Северо-Западному федеральному округу имеется только три отдела: отдел организации охраны общественного порядка; отдел организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних и отдел организации применения административного законодательства. В определенной мере только подразделения по делам несовершеннолетних осуществляют индивидуальную профилактику правонарушений, которые в настоящее время переданы в территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации. Огромный массив правонарушений на транспорте связан, как было отмечено выше, с нарушением технических требований, регулируемых различными правилами, инструкциями, регламентами, стандартами, обращенные к работникам, должностным лицам и собственникам (владельцам) объектов транспортной инфраструктуры, остается без внимания полиции на транспорте в силу их специфики совершения.

Основную нагрузку по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном транспорте несет патрульно-постовая служба полиции (далее — ППСП), которая обеспечивает правопорядок в пассажирских поездах нарядами сопровождения, что закреплено в разделе 4 «Особенности организации служебной деятельности нарядов ППС на железнодорожном, водном транспорте и в метрополитене» Устава ППСП¹.

Таким образом, по причине особенностей охраняемых объектов на железнодорожном транспорте, характера угроз и видов актов незаконного вмешательства, отсутствия права на осуществление контрольных и надзорных функций, ОВДТ не могут в полной мере

¹ См.: Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 (в ред. от 14.08.2024) // СПС «Консультант-Плюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=773783&cacheid=E12D4E200557C2EF9C5E2594C15E877A&mode=splus&rnd=X3IsdQ#PJBbPuUMFOWa1gkk> (дата обращения: 21.03.2024).

осуществлять предупреждение (профилактику) правонарушений, в особенности в линейных отделениях и пунктах, функционирующих без статуса юридического лица, и не имеющие в своей структуре ряда служб и отдельных штатных должностей.

В определенной мере для решения данной проблемы в системе МВД России выстроена система взаимодействия органов внутренних дел на транспорте с иными территориальными органами¹. Регламентирована совместная деятельность нарядов полиции территориальных ОВДТ и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения².

В качестве вывода сформулировано положение о том, что органы управления транспортом (во главе с Минтрансом России), в частности, железнодорожного, не только организуют систему безопасности на транспорте, но и самостоятельно осуществляют контрольные и надзорные функции над ее функционированием, работой элементов этой системы, при этом роль ОВДТ ограничивается преимущественно вспомогательным характером деятельности, а при устранении угроз технико-технологического характера профилактическая функция ОВДТ сводится к участию в работе комиссий совместно с Ространснадзором, а также в подготовке заключений о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности.

Нормативное правовое регулирование вопросов безопасности на железнодорожном транспорте на современном этапе характеризуется как сложное, межотраслевое, межведомственное и многоуровневое. В результате реформы МВД России, начатой по инициативе

¹ Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания : приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381 // УТ МВД по СЗФО : [официальный сайт]. URL: <https://xn--glaohgee.xn--b1aew.xn--plai/folder/2099333> (дата обращения: 20.02.2021).

² Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения : приказ МВД России № 1022 и Минтранса России № 487 от 27 декабря 2013 г. // Российская газета. 2014. 14 февраля. № 34.

Президента Российской Федерации¹, нормативное правовое регулирование получило новый импульс, в результате которого были приняты различные нормативные правовые акты и акты управления в сфере транспорта и транспортной безопасности, в результате которых оптимизации были подвергнуты региональный и локальный (районный) уровни ОВДТ, на которые приходится основная нагрузка по борьбе с преступлениями и административными правонарушениями на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

При этом существенно увеличилось количество линейных отделений полиции. В научной литературе представлена оценка таких решений. В частности, А. А. Бедринский и И. Н. Дорофеев отмечают, что «с учетом большой протяженности объектов оперативного обслуживания и удаленности отделений от ЛОВД – ЛУВД такое сокращение может существенно отразиться на результатах оперативно-служебной деятельности самих УТ по федеральным округам, что в итоге может привести к осложнению оперативной обстановки на объектах транспортного комплекса Российской Федерации»². Результатом указанных решений произошла фактическая подмена ЛОВД – ЛУВД на отделы и отделения, лишенные «статуса самостоятельного органа внутренних дел и не имеющие статуса юридического лица. Следовательно, они не могут выполнять целый ряд функций и полномочий»³.

В итоге названных реформ (1991–2004) отраслевой принцип построения системы ОВДТ был заменен территориально-отраслевым принципом оперативного обслуживания применительно к административно-территориальному построению федеральных округов.

Нормативными правовыми актами закрепляется система обеспечения общественной безопасности на транспорте и функционирования

¹ См.: О мерах по совершенствованию деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 06.06.2022) // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6536 ; О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 (ред. от 04.04.2014) // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 839.

² Бедринский А. А., Дорофеев И. Н. Транспортная безопасность и реформирование органов внутренних дел на транспорте // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3 (19). С. 36.

³ Бедринский А. А., Дорофеев И. Н. Указ. соч. С. 36.

ОВДТ. Особое значение в регулировании деятельности ОВДТ имеют совместные акты с Минтрансом России и другими федеральными органами исполнительной власти. Однако базовый закон в сфере транспортной безопасности — Федеральный закон «О транспортной безопасности»¹ насыщен терминологией, которая не в полной мере согласуется с терминологией, содержащейся в действующем законодательстве. Например, понятие «акт незаконного вмешательства» раскрывается размыто, не конкретизировано, в «Перечне потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»² не закреплены посягательства, осуществляемые в интернет-пространстве, посредством которых производятся сбои в работе, как самих учреждений железнодорожного транспорта, его объектов, так и систем безопасности.

На современном этапе при внедрении риск-ориентированного подхода осуществляется категорирование большинства объектов транспортной инфраструктуры, утверждены оценки их уязвимости. Данные новшества оказывают воздействие и на деятельность субъектов обеспечения безопасности. Кроме того, «в решении транспортных проблем, связанных с обеспечением межгосударственных экономических, культурных и иных связей, ведущая роль принадлежит интеграции транспортной безопасности в международные системы безопасности»³. Данный вопрос остается особо актуальным в современном регулировании обеспечения транспортной безопасности. От международного сообщества ожидаются дальнейшие разработки механизмов реализации комплекса мер по противодействию актам незаконного вмешательства в деятельность объектов транспорта, которые с учетом

¹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

² Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств : приказ Минтранса России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134 от 5 марта 2010 г. (зарег. в Минюсте России 02.04.2010, № 16782) // Российская газета. 2010. 14 апреля.

³ Александров А. Н., Котарев С. Н. Содержательный аспект транспортной безопасности в Российской Федерации // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) : сборник трудов конференции (к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова), г. Орел, 21 апреля 2016 г. Орел : Орловский юридический институт МВД России, 2016. С. 19.

правовой системы Российской Федерации могут быть имплементированы в отечественное законодательство. Необходимо в дальнейшем осуществлять работу по исключению коллизий и противоречий при правоприменении.

В качестве итогов по параграфу могут выступать следующие выводы. Так, с учетом проведенного анализа развития нормативного правового регулирования обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте приходим к выводу о том, что развитие системы управления железнодорожным транспортом, совершенствование механизма управления им, повлияло на развитие системы общественной безопасности на данном виде транспорта.

Результаты исследования показали, что на современном этапе развития железнодорожного транспорта в России функционирует административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, представляющий собой комплекс применяемых уполномоченными органами власти административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при функционировании сил обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

К числу основных властных органов, реализующих свои полномочия в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, относится полиция, входящая в структуру ОВДТ.

Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте представляют собой комплексную систему административно-правовых норм, направленных на регулирование системы общественных отношений, связанных с обеспечением общественной безопасности на железнодорожном транспорте, включающих законодательные акты, акты государственного управления, определяющие административно-правовой статус субъектов транспортной безопасности (включая полицию ОВДТ), их полномочия (функции) и методы деятельности, вопросы взаимодействия между ними, а также гарантирующие необходимое состояние защищенности указанных общественных отношений от различного рода

актов незаконного вмешательства на объекты железнодорожного транспорта и его инфраструктуры под угрозой юридической ответственности.

Определенную роль в системе правовых основ обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте играют нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах МВД России, регулирующие деятельность ОВДТ по обеспечению общественной безопасности на рассматриваемом виде транспорта.

Однако отсутствие отдельного нормативного правового акта МВД России, регламентирующего деятельность ОВДТ в целом, в котором были бы определены задачи и функции ОВДТ, затрудняет их деятельность, а действующие акты, регламентирующие положение линейных отделов, не в полной мере содержат специфические задачи, связанные с участием в обеспечении транспортной безопасности.

§ 3. Нормативно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте в зарубежных странах (Великобритания, США и КНР)

Исследуя вопросы организации и регулирования системы общественной безопасности на железнодорожном транспорте России, и ее административного правового регулирования, целесообразно рассмотреть и изучить зарубежный опыт построения и обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте подобных систем.

Несомненно, определенный научный интерес вызывает система обеспечения общественной безопасности в стране – родоначальнице железных дорог — Великобритании (современный европейский опыт). Кроме того, считаем необходимым исследовать такие системы в государствах с крупнейшими сетями железных дорог, как США и КНР. Представляется, что в целях совершенствования системы общественной безопасности на железнодорожном транспорте России наибольший интерес представит изучение опыта США (опыт американского континента) и КНР как государств с наибольшей сетью и темпами строительства скоростных железных дорог. Кроме того, в указанных государствах из-за большой сети и протяженности железных дорог (в отличие от Нидерландов, стран Бенилюкса и других небольших по площади стран) функционирует транспортная полиция со своими специфическими функциями.

Как известно, в Российской империи в период начала строительства железных дорог учитывался английский опыт (в Англии закупались паровозы и различное оборудование). С момента зарождения отрасли железные дороги в Великобритании (1825), как и в России, были частными. В викторианский период (1837–1901) железнодорожная сеть Великобритании бурно росла вплоть до 1922 года, после чего стали проявляться все возрастающие издержки, которые стали тормозить развитие железнодорожного транспорта. После окончания Второй мировой войны, в 1948 году данная отрасль перешла под контроль государства. Однако, несмотря на предпринимаемые меры на

протяжении многих лет, данная отрасль оставалась слабо рентабельной.

В 1993 году в Великобритании был принят закон о железнодорожном транспорте¹, в соответствии с которым с 1 апреля 1994 г. Британские железные дороги (*British Rail*) как единое целое окончательно прекратили свое существование. В 1994–1997 гг. была проведена приватизация железных дорог при правительстве Джона Мэйджора. Но, несмотря на повышение общего объема перевозок, созданная вместо *British Rail* компания “*Railtrack*” так и не стала прибыльной, несмотря на рост перевозок и инвестиций. Объемы государственного субсидирования отрасли не сократились. Результаты приватизации не позволили достигнуть основной цели — рентабельности железных дорог.

В марте 2002 года Великобритания восстановила государственную собственность на железной дороге, создав на основе “*Railtrack*” компанию “*Network Rail*” — государственный орган департамента транспорта без акционеров, который реинвестирует свои доходы в железные дороги, управляющий инфраструктурой железных дорог (пути, станции, депо и другое). Указанный орган устанавливает «план безопасности» на железных дорогах на два или три года, определяет свои методы и меры, предусмотренные для сохранения уровня безопасности железных дорог². Операторы (перевозчики грузов и пассажиров), владеющие своими вагонами и локомотивами, остались частными компаниями.

На протяжении многих лет Великобритания как член Европейского союза соблюдала требования данной организации, не исключая и требования в области транспортной безопасности. Можно сказать, что современная система транспортной безопасности Великобритании во многом сложилась под воздействием законов и правил указанной европейской организации. Несмотря на то, что 31 января 2020 г. Великобритания официально вышла из состава Европейского союза (далее

¹ Railways Act 1993 (на англ. яз.) // [legislation.gov.uk : \[website\]](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/43/contents). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/43/contents> (дата обращения: 20.02.2021).

² Network Rail : [website]. URL: <https://www.networkrail.co.uk/who-we-are/about-us/> (дата обращения: 25.08.2020).

— ЕС), до конца 2020 года продолжался переходный период, в течение которого она подчинялась большинству законов и правил ЕС.

В Великобритании была создана система управления железнодорожным транспортом, которая явилась органическим продолжением Общей системы Евросоюза, органы которого, в частности, агентство ЕС по железным дорогам, являлись вышестоящим органом над субъектами управления железных дорог Великобритании.

По мнению П. А. Плеханова, следует, что «регулирующими и консультативными органами по обеспечению безопасности движения на железных дорогах Европы являются Европейская комиссия и Европейское железнодорожное агентство (*European Railway Agency, ERA*)¹.

Также данный автор подчеркивает, что базовым нормативным документом, регламентирующим вопросы обеспечения безопасности движения на железных дорогах государств-участников ЕС, являлась Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2004/49/ЕС «О безопасности железных дорог Сообщества»², требования которой Великобританией соблюдались. Она предусматривала введение единых положений об ответственности субъектов железнодорожного транспорта (участников рельсовой системы), которые обязаны гарантировать, что:

– безопасность на железнодорожном транспорте, в общем поддерживается, и если это практически осуществимо, то постоянно повышается, принимая во внимание развитие права ЕС, международных правил, технический и научный прогресс, и признавая в качестве первоочередной задачи предотвращение несчастных случаев (п. «а» ч. 1 ст. 4 гл. II);

¹ Плеханов А. П. Обеспечение безопасности движения на железнодорожном транспорте в международном сообщении: отечественный опыт и зарубежная практика // Развитие элементной базы и совершенствование методов построения устройств железнодорожной автоматики и телемеханики. 2014. № 1. С. 33.

² Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2004/49/ЕС от 29.04.2004 г. «О безопасности железных дорог Сообщества, изменяющая Директиву Совета 95/18/ЕС о лицензировании железнодорожных предприятий и Директиву 2001/14/ЕС о распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, взимании сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и сертификации безопасности (Директива о железнодорожной безопасности)» // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://base.garant.ru/2570430/> (дата обращения: 21.05.2021). Утратила силу.

– ответственность за безопасную деятельность рельсовой системы ЕС и контроль за связанными с этим рисками лежит на операторах инфраструктуры и железнодорожных предприятиях, в пределах своей части системы (п. «d» ч. 1 ст. 4 гл. II).

В целом директива устанавливала общие цели развития безопасности на железнодорожном транспорте и управление ею, включая общие показатели и методы, системы управления безопасностью (гл. II), сертификацию и авторизацию безопасности, единый порядок обучения, сертификации допуска к работе персонала железных дорог, режима и нормы труда и отдыха, единый порядок допуска железнодорожного подвижного состава на инфраструктуру, обязательные процедуры расследования случаев нарушений безопасности регулярного предоставления отчетов о состоянии безопасности (гл. III). Директивой Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/798 от 11 мая 2016 г.¹ указанная Директива утратила силу с 16 июня 2020 г.

Во исполнение директив принимались постановления Европейского парламента по развитию железных дорог ЕС. В частности, постановлением Европейского парламента и совета от 11 мая 2016 г. № 2016/796 «Об агентстве Европейского Союза по железным дорогам и отмене постановления (ЕС) № 881/2004 (текст, имеющий отношение к ЕЭЗ)»² учреждено Агентство Европейского Союза по железным дорогам (далее — Агентство). Настоящее положение предусматривает: 1) учреждение и задачи Агентства; 2) задачи государств-членов в контексте настоящего Положения. Документ поддерживает создание единого европейского железнодорожного пространства и, в частности, цели, связанные:

а) с эксплуатационной совместимостью в рамках железнодорожной системы Союза, предусмотренной Директивой (ЕС) 2016/797;

¹ Directive 2016/798 of the European Parliament and of the Council of the European Union of 11 May 2016 // Official Journal of the European Union. 2016. № L 138.

² Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Railways and repealing Regulation (EC) № 881/2004 (Text with EEA relevance). Directive 2016/798 of the European Parliament and of the Council of the European Union of 11.05.2016 // Official Journal of the European Union. 2021. Vol. 64. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:138:FULL&from=EN> (дата обращения: 20.02.2021).

б) безопасностью железнодорожной системы Союза, предусмотренной Директивой (ЕС) 2016/798;

в) сертификацией машинистов поездов, предусмотренной Директивой 2007/59/ЕС Европейского парламента и Совета.

Дальнейшие задачи агентства заключаются в том, чтобы следить за разработкой национальных железнодорожных правил в целях поддержки деятельности национальных органов, действующих в области железнодорожной безопасности и эксплуатационной совместимости, и содействовать оптимизации процедур. Агентство выполняет роль органа Евросоюза, ответственного за выдачу разрешений на размещение на рынке железнодорожных транспортных средств и типов транспортных средств, а также за выдачу единых сертификатов безопасности для железнодорожных предприятий (ст. 2).

Агентство является органом Евросоюза с правосубъектностью (ст. 3¹).

В статье 4 определены полномочия Агентства. В частности: выносить рекомендации национальным органам безопасности в соответствии со ст. 33 (4); издавать руководящие принципы и другие документы, облегчающие применение законодательства о безопасности и эксплуатационной совместимости железных дорог. Кроме того, Агентство создает рабочие комиссии, которые осуществляют надзорные функции на железнодорожных сетях стран Евросоюза.

В главе 3 определены задачи Агентства, связанные с безопасностью на железнодорожном транспорте. Так, статья 13 «Техническая поддержка — рекомендации по безопасности на железнодорожном транспорте» закрепляет, что Агентство издает руководящие принципы в целях оказания помощи национальным органам безопасности в осуществлении надзора за железнодорожными предприятиями, управляющими инфраструктурой и другими субъектами в соответствии со ст. 17 Директивы (ЕС) 2016/798².

¹ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:138:FULL&from=EN> (дата обращения: 20.02.2021).

² Official Journal of the European Union. 2016. № L 138.

В статье 14 «Единые сертификаты безопасности» закреплено полномочие агентства по выдаче, продлению и приостановлению действия и изменению единых сертификатов безопасности и сотрудничает в этом отношении с национальными органами безопасности.

Далее, статья 33 обозначает, что контроль за деятельностью и принятием решений национальными органами безопасности для выполнения возложенных на него задач и оказания помощи комиссии в выполнении ее обязанностей агентство осуществляет контроль за деятельностью и принятием решений национальными органами безопасности посредством проведения ревизий и инспекций от имени комиссии.

В связи с этим Агентство имеет право проверять: а) способность национальных органов безопасности выполнять задачи, связанные с безопасностью и эксплуатационной совместимостью железных дорог; б) эффективность мониторинга национальными органами безопасности систем управления безопасностью субъектов, упомянутых в ст. 17 Директивы (ЕС) 2016/798¹. Правление принимает политику, методы работы, процедуры и практические меры для применения настоящего пункта, включая, в соответствующих случаях, меры, касающиеся консультаций с государствами-членами до опубликования информации.

В главе 8 обозначены полномочия Агентства, связанные с железнодорожным персоналом, в частности, издавать рекомендации, касающиеся железнодорожного персонала, на которого возложены задачи по обеспечению безопасности.

К национальным органам управления и организации обеспечения безопасности железных дорог Великобритании помимо вышеназванной “*Network Rail*” определяются следующие крупные субъекты:

– Государственный секретариат по транспорту Великобритании Департамента по транспорту (*Secretary of State for Transport for the*

¹ Там же.

Department for Transport), который осуществляет надзор над всеми отраслями транспорта¹;

– Управление железнодорожного и автомобильного транспорта (*Office of Rail and Road*), которое является правительственным регулятором безопасности и экономики для британских железных дорог и органом мониторинга автомобильных дорог Англии, осуществляет надзор над железнодорожными операторами по соблюдению законодательства в области охраны труда и техники безопасности, регулирует деятельность сети железных дорог и требования к финансированию; регулирует доступ к железнодорожной сети, лицензирует операторов железнодорожных активов и публикует железнодорожную статистику²;

– операторы-перевозчики. *Train Operating Companies (TOCs)* — компании управления транспортом, эксплуатирующие пассажирские линии, и являющиеся франшизой Правительства Великобритании. Грузовые поезда эксплуатируются компаниями управления грузовым транспортом, таких, как *EWS, DB Cargo UK*³, которые являются полностью коммерческими, без государственного финансирования. В целях получения или перерегистрации сертификата безопасности указанные операторы обязаны обеспечить работу собственной организации по соблюдению безопасности и, в частности, управлять, контролировать и поддерживать безопасность, ограничивая железнодорожные риски;

– Совет по безопасности и стандартам на железнодорожном транспорте (*“The Rail Safety and Standards Board” (RSSB)*) — британская независимая некоммерческая ассоциация, созданная в 2003 году заинтересованными сторонами железнодорожной отрасли, включая сетевые железные дороги, эксплуатирующие поезда компании и компании подвижного состава (операторов). В качестве условия своих

¹ Secretary of State for Transport // GOV.UK : [website]. URL: <https://www.gov.uk/government/ministers/secretary-of-state-for-transport> (дата обращения: 25.08.2020).

² Office of Rail and Road // GOV.UK : [website]. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-rail-and-road> (дата обращения: 25.08.2020).

³ DB Cargo UK : [website]. URL: <https://uk.dbcargo.com/rail-uk-en> (дата обращения: 25.08.2020).

лицензионных обязательств большинство операторов поездов обязаны быть членами RSSB и выполнять свои обязательства по членству¹. Операторы должны соблюдать ряд условий, содержащихся в их лицензиях и заявлениях².

Следующим субъектом обеспечения безопасности на железных дорогах Великобритании является Британская транспортная полиция (*British Transport Police*) (далее — БТП), которая является разновидностью Специальных полицейских сил (*Special Police Forces*). К числу указанных сил помимо БТП относятся полиция на 16 объектах ядерной энергетики (*Civil Nuclear Constabulary*) страны; полиция Министерства обороны (*The Ministry of Defence Police*), занимающаяся обеспечением безопасности военных объектов; королевская военная полиция (*Royal Military Police*), осуществляющая функцию по обеспечению правопорядка среди военнослужащих, расследование воинских преступлений, поддержание правопорядка в воинских частях; водная полиция Великобритании и др. Выделяются также специальные антитеррористические подразделения, например, *South East Counter Terrorism Unit*³.

БТП осуществляет взаимодействие с другими типами полицейских структур, включая основной — территориальные полицейские силы, более известные как «внутренние полицейские силы» (*Home Office police forces*), к которым относятся 43 территориальных органа полиции (Скотланд-Ярд — столичная полиция; объединенная полиция (объединенные отряды), полиция графств и городских поселений, например, Полиция Эйвона и Сомерсета, Полиция Бедфордшира, Полиция Кембриджшира, Полиция Чешира, Полиция лондонского Сити, Полиция Кливленда и др.).

¹ The Rail Safety and Standards Board : [website]. URL: <https://www.rssb.co.uk/> (дата обращения: 25.08.2020).

² Licence obligations Body Components Operators of railway assets must normally comply with a range of conditions in their licences and the Statement of National Regulatory Provisions (SNRPs) // GOV.UK : [website]. URL: <https://orr.gov.uk/rail/licensing/licensing-the-railway/licence-obligations> (дата обращения: 25.08.2020).

³ Counter Terrorism Policing : [website]. URL: <https://www.counterterrorism.police.uk/southeast/> (дата обращения: 20.08.2020).

Организация и функционирование полиции в Великобритании регулируется следующими законами: «О полиции»¹ (1964), «О полиции Шотландии»² (1967); «О полиции и уголовно-правовом доказывании»³ (1984), «О полиции»⁴ (1996), «О полиции и доказательствах по уголовным делам»⁵ (1984), «О полиции Северной Ирландии»⁶ (2000), «О реформе полиции»⁷ (2002), «О серьезной организованной преступности и полиции»⁸ (2005), «О реформе полиции и социальной ответственности»⁹ (2011) и др. Уголовно-процессуальная деятельность полиции регламентируется законом «Об уголовном судопроизводстве и публичном порядке»¹⁰.

Необходимо отметить, что полномочия транспортной полиции берут свои истоки со времен назначения первых констеблей в городах и сельских приходах. Авторы А. Н. Мещеряков и Я. Л. Ванюшин отмечают, что «до тридцатых годов XIX в. Великобритания не имела организованной полицейской системы. В Англии и Уэльсе вне Лондона в этот период существовали местные суды, и судьи назначали одного или нескольких констеблей для каждого города и сельского прихода»¹¹ на основании Вестминстерского статута 1285 г.»¹², а затем

¹ Police Act 1964 // legislation.gov.uk : [website]. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/48/pdfs/ukpga_19640048_en.pdf. (дата обращения: 20.02.2020).

² Police (Scotland) Act 1967 (repealed) // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/77> (дата обращения: 20.02.2020).

³ Police and Criminal Evidence Act 1984 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

⁴ Police Act 1996 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

⁵ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

⁶ The Police (Northern Ireland) Act 2000 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/30/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

⁷ The Police Reform Act 2002 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents/> (дата обращения: 20.02.2020).

⁸ The Serious Organised Crime and Police Act 2005 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/15/contents/> (дата обращения: 20.02.2020).

⁹ The Police Reform and Social Responsibility Act // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted> (дата обращения: 20.02.2020).

¹⁰ Criminal Justice and Public Order Act 1994 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33> (дата обращения: 20.02.2020).

¹¹ Мещеряков А. Н., Ванюшин Я. Л. Полиция зарубежных стран (основы организации) : учебное пособие. Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2005. С. 9.

¹² Statute of Westminster of 1285 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk> (дата обращения: 20.02.2020).

Закона о создании полиции метрополии 1829 года¹ (прозвище английский полицейских «бобби» произошло от имени — *Robert* — Роберт (кратко «Бобби») Пиля (*Robert Peel*), дважды министр внутренних дел (1822–1827 и 1828–1830), реорганизовавшего лондонскую полицию в 1829 году).

БТП в современном виде была образована в соответствии с разделом 53 закона Британской транспортной комиссии 1949 года², который содержит положения, касающиеся БТП и ее юрисдикции. Юрисдикция БТП распространяется на железные дороги, доки и гавани, на станции и вокзалы, а также на склады, на гостиницы и другие здания, принадлежащие транспортным учреждениям, выполняющим обычные полицейские обязанности. Кроме того, БТП обслуживает Лондонское метро (*The London Undergroundsystem*), автоматизированную трамвайную линию в Лондоне (*The Docklands Light Railway*) и другие линии (кроме Северной Ирландии). БТП является первым и основным звеном в обеспечении общественной безопасности на железных дорогах.

И. В. Важенина отмечает, что специальные полицейские силы, среди которых находится БТП, «обладают нерегиональной юрисдикцией, их деятельность организуется в связи с осуществлением ими специфического вида деятельности. Такие полицейские организации несут ответственность только перед создавшими их ведомствами и не подчиняются МВД»³. Органом, осуществляющим общее руководство БТП является Министерство транспорта. БТП распространяет свои полномочия только на контингент их ведомства, т. е. на железные дороги. Министерство внутренних дел производит финансирование БТП в рамках обеспечения мероприятий по противодействию терроризму.

К числу основных национальных законов Великобритании о безопасности на транспорте относится Закон о железных дорогах и транспортной безопасности 2003 года (*Railways and Transport Safety*

¹ Metropolitan Police Act 1829 // [legislation.gov.uk : \[website\]](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/10/44/contents). URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/10/44/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

² British Transport Commission Act 1949 // [legislation.gov.uk : \[website\]](https://www.legislation.gov.uk/ukla/1949/29/pdfs/ukla_19490029_en.pdf). URL: https://www.legislation.gov.uk/ukla/1949/29/pdfs/ukla_19490029_en.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

³ Важенина И. В. Специальные полицейские силы Великобритании: история и современность // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43). С. 142.

Act 2003)¹. Часть 3 акта посвящена БТП, в секции 18 (*Section 18*) определена система управления БТП, во главе которой — Управление транспортной полиции Великобритании (Британское Управление Транспортной Полиции — *British Transport Police Authority (BTPA)*), которое как орган «стремится обеспечить эффективную и действенную охрану порядка на железных дорогах и, в частности, учитывает в своей организации деятельности цели, поставленные Государственным секретарем (Министром транспорта Великобритании), по плану охраны порядка на железных дорогах, показателю эффективности, установленному органом и кодексу практики, изданному государственным секретарем или имеющему силу в отношении органа (секция 19).

В соответствии с секцией 21 рассматриваемого акта *BTPA* — это независимый орган, который контролирует деятельность БТП, привлекает ее сотрудников к ответственности от имени железнодорожного сообщества и общественности. Именно данный орган считается работодателем сотрудников БТП, назначает ее Главного констебля (начальника) по согласованию с Государственным секретарем (Министром транспорта). БТП финансируется железнодорожными операторами. *BTPA* договаривается о выплатах от этих компаний, а затем устанавливает бюджет БТП. Согласно пункту «а» статьи 1 секции 33 *BTPA* может заключить соглашение, известное как соглашение о полицейских услугах, с любым лицом («клиентом»), чтобы полицейские силы осуществляли охрану железной дороги или железнодорожного имущества, в связи с которым заказчик предоставляет железно-дорожные услуги, в соответствии с целями, планами, задачами и направлениями.

Кроме того, в пункте «а» статьи 1 секции 34 («Обязательное соглашение о полицейских услугах») рассматриваемого акта определено, что Государственный секретарь может по приказу требовать от лица, предоставляющего железнодорожные услуги, заключения соглашения о предоставлении полицейских услуг. В противном случае, если он предоставляет железнодорожные услуги, не заключая соглашения о предоставлении полицейских услуг в отношении железной дороги

¹ Railways and Transport Safety Act 2003 // legislation.gov.uk : [website]. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/20/pdfs/ukpga_20030020_en.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

или железнодорожного имущества, в связи с которым он предоставляет эти услуги, то совершает преступление (пункт “b” статьи 2 секции 34 акта).

Учитывая обязательность соглашения между ВТРА и лицами, предоставляющими услуги на железной дороге Великобритании, можно согласиться с выводом о том, что «правовое регулирование обеспечения безопасности в странах ЕС подразумевает, что весь допущенный к эксплуатации подвижной состав, а также допущенные к работе железнодорожные организации отвечают внутриевропейским требованиям безопасности, имеют необходимые разрешения и сертификаты соответствия и вправе оказывать железнодорожные услуги в области перевозки»¹. Помимо установленных разрешений, сертификатов соответствия, которыми должны обладать организации в сфере железнодорожного транспорта, наличие действующего соглашения между ВТРА лицами, предоставляющими услуги в данной сфере, является одним из элементов обеспечения безопасности.

Руководство БТП осуществляется управлением во главе с Главным констеблем. В соответствии с секцией 24 ВТРА назначает и нанимает констеблей полиции. Констебль полиции находится под руководством и контролем Главного констебля.

Секцией 31 определены полномочия констебля БТП, который обладает всеми полномочиями и правами констебля на железнодорожных дорогах (в сети; на станции; в депо технического обслуживания; на других землях, используемых для целей железной дороги или в связи с ней; на других землях, в которых лицо, предоставляющее железнодорожные услуги, имеет долю свободного владения или аренды; и на всей территории Великобритании) для целей, связанных с железной дорогой или с чем-либо, происходящим на железной дороге или в связи с ней. Статья 2 секции 31 определяет, что констебль полиции может проникнуть на объекты собственности, которая является частью чего-либо, указанного в пункте 3 (т. е. железная дорога, сеть, станция,

¹ Колодяжный К. Н. Практика правового регулирования обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта в странах Европейского Союза // Транспортное право и безопасность. 2016. № 11 (11). С. 56.

депо, железнодорожное транспортное средство): а) без ордера на арест; б) применить силу, если это необходимо; в) было ли совершено правонарушение или нет.

В научной литературе отмечается, что «констебль является низшим рангом в полицейской иерархии, однако все лица, имеющие этот ранг, обладают всеми полномочиями сотрудника полиции¹, которые закреплены секцией 30 Закона «О полиции» 1996 года². Каждый работник полиции Великобритании в правовом смысле является констеблем, что означает право на задержание и обыск, является в широком смысле «полицейским».

Однако к числу ключевых законов, определивших права полицейских, включая полицейских БТП, относится Закон 1984 г. «О полиции и доказательствах по уголовным делам»³ (*Police and Criminal Evidence Act 1984*). В секции 1 обозначенного законодательного акта определены общие полномочия констеблей по остановке и досмотру лиц, транспортных средств и т. д. Для осуществления обыска констебль имеет право задерживать лицо или транспортное средство (п. “b” ст. 2 секции 1). Общее положение гласит, что при наличии достаточных оснований подозревать, что будут обнаружены украденные или запрещенные предметы, констеблю предоставляется право досматривать человека или транспортное средство, или что-либо в транспортном средстве или на нем (раздел 3). Полицейский при осуществлении полномочий вправе производить досмотр лица и (или) транспортное средство без предварительного задержания. Перед началом досмотра констебль обязан назвать свои данные; название полицейского участка, к которому он прикреплен; объект предлагаемого поиска; основания досмотра.

На официальном сайте БТП отражены данные права полиции в адаптированном к железным дорогам виде. В частности, в разделе «Что такое остановка и поиск?» (*What is stop and search?*) содержится текст о том, что «офицер может остановить и досмотреть Вас, если

¹ Бирюков П. Н. Полиция Великобритании: общие положения // Евразийский юридический журнал. 2014. № 12. С. 93.

² URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

³ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

у него есть достаточные основания полагать, что будут обнаружены предметы, которые могут быть использованы для совершения преступления или другого правонарушения или являются доказательствами их совершения (например, украденное имущество или оружие). Офицеры должны объяснить, какая информация или поведение вызвали у них подозрение, чтобы остановить и досмотреть Вас»¹. При этом за качеством работы нарядов полиции предусмотрен общественный контроль в дистанционной форме (на расстоянии), состоящий в том, что выразившее желание лицо (от 16 лет), прошедшее процедуру проверок, может получить право наблюдать за службой полицейского патруля в течение смены, оценивать обоснованность и правомерность применения права останавливать и досматривать граждан.

Следует отметить, что права констеблей по остановке, досмотру, задержанию лиц (граждан) зависят от обстоятельств. К примеру, Закон об уголовном правосудии и общественном порядке 1994 года² (*Criminal Justice and Public Order Act 1994*) наделяет констебля правом остановить любое лицо или транспортное средство и произвести их досмотр, независимо от того, есть ли у констебля какие-либо основания подозревать, что это лицо или транспортное средство перевозит оружие или предметы такого рода (ст. 5 секции 60). Другим актом, Законом «О терроризме» 2000 года (*Terrorism Act 2000*) устанавливаются права полиции на остановку граждан и транспортных средств в случае угрозы теракта (секция 47A)³.

Кроме того, в обеспечении безопасности на железных дорогах участвуют специальные констебли, которых в соответствии с секцией 25 Закона о железных дорогах и транспортной безопасности 2003 года⁴ (*Railways and Transport Safety Act 2003*) назначает Главный констебль, и которые находятся под его руководством и контролем. Данная норма

¹ British Transport Police : [website]. URL: http://www.btp.police.uk/about_us/stop_and_search.aspx (дата обращения: 20.02.2020).

² URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33> (дата обращения: 20.02.2020).

³ Terrorism Act 2000 // [legislation.gov.uk : \[website\]. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/47A](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/47A) (дата обращения: 20.02.2020).

⁴ URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/20/pdfs/ukpga_20030020_en.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

фактически дублируется секцией 27 Закона «О полиции» 1996 года¹. В отличие от констеблей, специальные констебли работают неполный рабочий день, т. е. по совместительству. Общая штатная численность специальных констеблей достигает 300 сотрудников². Однако они обладают определенными правами регулярного сотрудника полиции. Их полицейская служба, как правило, носит безвозмездный характер. Оплачивается проезд до места службы. Однако некоторые Управления БТП выплачивают им премии/бонусы. Специальные констебли имеют статус вспомогательных (внештатных) сотрудников БТП, назначаются, как правило, из числа местных граждан, для усиления обычного контингента полицейских сил. Специальные констебли образуют второй уровень (элемент структуры) обеспечения общественной безопасности на железных дорогах, обладают статусом, близким с внештатными сотрудниками полиции в Российской Федерации, но располагают большим объемом полномочий.

Кроме сотрудников полиции в обеспечении правопорядка на железных дорогах задействованы офицеры по поддержке полицейского (*police community support officer* (далее — *PCSO*)). Общая численность *PCSO* в БТП составляет 362 человека³. Фактически сотрудники *PCSO* образуют третий уровень обеспечения общественной безопасности на железных дорогах.

Полномочия *PCSO* в основном вытекают из закона «О реформе полиции» 2002 года⁴, и каждый *PCSO* с 2007 года имеет ряд стандартных полномочий, которые были введены для всех *PCSO* независимо от того, каким силам они принадлежат. Это делается в дополнение к дискреционным полномочиям, которые могут быть определены главным констеблем или комиссаром соответствующих сил каждого *PCSO*⁵.

¹ URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

² URL: http://www.btp.police.uk/about_us.aspx (дата обращения: 20.08.2020).

³ Там же.

⁴ URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents/> (дата обращения: 20.02.2020).

⁵ Стандартные полномочия и обязанности сотрудников полиции по поддержке полицейского сообщества (*PCSOs*). Циркуляр Министерства внутренних дел 033/2007 (*Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs)*). *Home Office circular 033 / 2007 Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs)*) // Government.UK : [website]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/standard-powers-and-duties-of-police-community-support-officers-pcsos> (дата обращения: 20.08.2020).

PCSO обязаны действовать в соответствии с теми же стандартами, что и полицейские констебли. Невыполнение этого требования может привести к дисциплинарному или уголовному разбирательству, связанному с нарушением должностных обязанностей или должностными преступлениями на государственной службе. Свобода действий указанных лиц в обеспечении правопорядка ограничена. Они не обладают полной соответствующей подготовкой или специальными средствами, чтобы справиться с ситуацией, как это мог бы сделать констебль. *PCSO* не должны вмешиваться в ситуации с высоким риском для жизни или здоровья.

PCSO не являются аттестованными констеблями и поэтому не имеют таких же полномочий на задержание в соответствии со ст. 24 Закона «О полиции и доказательствах по уголовным делам» 1984 года¹. Однако они могут использовать полномочия «любого лица» (право подданного) на задержание в случае, регламентированном в соответствии со ст. 24А этого Закона. Это означает, что они могут задержать любого человека без ордера, если есть достаточные основания подозревать, что он совершает, совершил или подозревается в совершении правонарушения. Все *PCSO* также могут производить задержание аналогично как констебль, чтобы предотвратить нарушение общественного порядка. В БТП работают в составе стационарных команд совместно с констеблями (офицерами полиции). В случаях, когда возникает ситуации, связанные с применением силы, то констебли и сотрудники *PCSO* выполняют команды сержантов полиции. В Российской Федерации схожим статусом обладают служащие частных охранных организаций. Однако, в отличие от частных охранных структур, осуществляющих функции на территории Российской Федерации, сотрудники *PCSO* финансируются из бюджета БТП. И второе существенное отличие состоит в том, что сотрудники *PCSO* имеют право досматривать лиц и осуществлять их задержание с санкции сержантов полиции.

Кроме того, следует отметить, что вопрос, связанный с остановкой и досмотром граждан находится в сфере ответственности

¹ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

заместителя Главного констебля БТП, который является стратегическим руководителем Совета начальника Национальной полиции по вопросам остановки и досмотра; он регулярно проводит совещания со старшими офицерами других полицейских сил, уделяя особое внимание обозначенным мерам принуждения¹.

Применяются такие методы деятельности по охране общественного порядка как патрулирование, контроль за антисоциальным поведением лиц (группами лиц), надзор при проведении массовых мероприятий, предупреждение правонарушений, и другие. Однако такой метод несения службы, как вооруженное патрулирование (сопровождение) поездов, БТП практически не применяется. Но стоит отметить, что данный метод может быть использован в особых условиях. Так, БТП начала вооруженное патрулирование поездов по всей стране после взрыва, признанного терактом, в Манчестере 22 мая 2017 г. в фойе «Манчестер-Арены» в рамках «радикально усиленных» мер безопасности².

В Стратегическом плане БТП на 2018–2021 гг. указано, что благодаря осуществлению профилактических мер «удалось сохранить уровень преступности всего на уровне 19 преступлений на миллион пассажирских перевозок, улучшить показатели удовлетворенности пассажиров на станциях, а также сохранить удельную стоимость предоставления услуг БТП на уровне 35 пенсов за пассажирский километр»³. Данный факт показывает, что сложившаяся модель финансирования БТП (за счет сделок с операторами и “*Network Rail*”) позволяет осуществлять предупреждение правонарушений на эффективном уровне.

¹ Stop and search // British Transport Police : [website]. URL: https://www.btp.police.uk/about_us/stop_and_search.aspx (дата обращения: 20.08.2020).

² Вооруженное патрулирование ввели в поездах Британии // Angliya Newspaper. May 27, 2017 : [сайт]. URL: <https://angliya.com/2017/05/27/vooruzhennoe-patrulirovanije-veil-v-poezdah-britanii/> (дата обращения: 20.08.2020) ; Armed police officers patrol trains nationwide for first time in history as British Transport Police 'radically increases' security measures // The Standard : [website]. URL: <https://www.standard.co.uk/news/uk/armed-police-officers-patrol-trains-nationwide-for-first-time-in-history-a3548786.html> (дата обращения: 20.08.2020).

³ BTPA Strategic Plan, 2018–21 // British Transport Police : [website]. URL: <https://www.btp.police.uk/pdf/BTPA-Strategic-Plan-201821-1.pdf> (дата обращения: 20.02.2020).

Особое внимание в целях обеспечения общественной безопасности Великобритании уделяется совершенствованию железнодорожной инфраструктуры, строительству и реконструкции объектов железнодорожного транспорта, (вокзалов, станций, систем видеонаблюдения, огораживания территорий железнодорожной сети и т. п.), внедрение современных *IT*-технологий. Внедрение современных технологий позволяет постоянно повышать уровень обеспечения общественной безопасности на железных дорогах.

Так, Уэльская компания *VortexIoT* в партнерстве с британским оператором *Network Rail*, инфраструктурной группой компаний *Balfour Beatty* и уэльским железнодорожным оператором *Transport for Wales* создают техническое и программное решение *RODIO-TSM* для оптического обнаружения вторжений и препятствий на железнодорожных станциях и в тоннелях. Об этом сообщается в пресс-релизе *VortexIoT*¹.

Система *RODIO-TSM* должна точно обнаруживать, дифференцировать и классифицировать перемещение по путям людей и животных, а также появление камней, деревьев, обломков, затоплений и других возможных препятствий, а затем отправлять в реальном времени ситуационные предупреждения в Центр управления железнодорожным транспортом. Ее использование должно повысить безопасность на железнодорожной сети².

Огромное внимание в Великобритании уделяется созданию технических мер профилактики и минимизации последствий терактов на объектах железнодорожной сети и инфраструктуры. В научных работах, изданных в Великобритании по вопросам обеспечения безопасности на железных дорогах, авторами придается высокое значение предупреждению правонарушений посредством так называемого экологического проектирования (*Crime Prevention Through Environmental Design*).

¹ Vortex IoT set to provide a fully operational RODIO-TSM to Network Rail by March 2021 // Vortex : Part of Marston Holdings : [website]. URL: <https://vortexiot.com/news/vortex-iot-set-to-provide-a-fully-operational-and-validated-product-in-the-form-of-rodio-rsm> (дата обращения: 20.08.2020).

² В Великобритании на железных дорогах появится система обнаружения вторжений и препятствий // Гудок. 2020. 22 июля : [сайт] // URL: <https://gudok.ru/news/?ID=1528677> (дата обращения: 20.08.2020).

Обосновывается развитие защищаемых пространств за счет «возрастающей сложности и риска для потенциальных правонарушителей»¹. В частности, создаются искусственные ландшафты, различные механизмы, реальные и символические барьеры, четко обозначенные направления для возможностей видеонаблюдения, улучшенное освещение прилегающих территорий, закрытие избыточных зон.

Таким образом, система обеспечения общественной безопасности на железных дорогах Великобритании базируется на нормативных правовых актах ЕС, и посредством национальных правовых актов она конкретизируется, оказывая воздействие как на субъекты управления механизмом обеспечения безопасности железнодорожного транспорта, так и на объекты управления. Субъектный состав организации безопасности на железных дорогах Великобритании характеризуется как разноуровневый: от органов обеспечения безопасности на железных дорогах ЕС до операторов-перевозчиков, несущих основную ответственность в сфере обеспечения безопасности. К числу основных сил, обеспечивающих общественную безопасность на железнодорожном транспорте Великобритании, относится Британская транспортная полиция, имеющая все необходимые полномочия по применению в обозначенных случаях, мер принуждения, которые регламентируются в отдельных национальных нормативных правовых актах.

Можно констатировать, что силы БТП имеют трехзвенный состав: констебли БТП; специальные констебли; сотрудники *PCSO*. Данные силы находятся в подчинении Министерства транспорта Великобритании.

Обеспечение БТП общественной безопасности на железных дорогах основано на договорных началах с операторами-перевозчиками, однако его наличие является обязательным условием эксплуатации железнодорожного транспорта как обязательного требования законодательства ЕС. От количества заключенных договоров БТП с

¹ Грегсон-Грин Л. Э. Устойчивость, безопасность и железнодорожная станция: уникальный пример исследования. Текущая и будущая устойчивость к угрозам безопасности : диссертация, представленная в университет Лафборо (Англия) при частичном выполнении требований к степени д-ра филос. наук : [на англ. яз.]. Спорте. 2018. Р. 90. URL: <https://hdl.handle.net/2134/33411> (дата обращения: 20.08.2020).

операторами-перевозчиками напрямую зависит финансирование ее деятельности и деятельности специальных констеблей и сил *PCSO*. Возрастающее значение в обеспечении общественной безопасности на железнодорожном транспорте играет внедрение современных технических технологий, а также экологическое (ландшафтное) проектирование объектов железнодорожной инфраструктуры. Полагаем, что опыт использования сил *PCSO* в обеспечении общественной безопасности можно признать положительным, и было бы целесообразным и эффективным их использовать в Российской Федерации вместо сил частных охранных организаций.

Определенный научный интерес в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте вызывает опыт США, как государства-основателя железнодорожной сети на американском континенте и, начиная с конца 20-х гг. XIX века, одного из мировых лидеров по темпам их строительства. В 1830 г. были отправлены первые пассажирские поезда между городами Балтимор и Огайо в штате Мэриленд. К 1840 году протяженность железнодорожных путей составляла 2 755 миль, а в 1860 году более чем 30 000 миль. Уже в середине 80-х гг. протяженность железнодорожной сети США превышала показатели России в 6,5 раз¹.

Одним из важных решений, определяющих будущее железнодорожного транспорта, было принятие 30 октября 1970 г. Закона о железнодорожных пассажирских перевозках (*“Rail Passenger Service Act of 1970”*)², которым была учреждена национальная железнодорожная пассажирская корпорация «Амтрак» (*“Amtrak”*), принявшая пассажирские железнодорожные перевозки от частных железных дорог, которые впоследствии обеспечивали только грузовые перевозки. Также Амтрак получила от федерального Правительства США право

¹ См.: Карейша С. Д. Северо-Американские железные дороги : Исследование железнодорожного дела в Соединенных штатах Северной Америки во время Всемирной Колумбовой выставки в Чикаго в 1893 г. / сост. С. Д. Карейша. Санкт-Петербург : Типография П. П. Сойкина, 1896. XX. 782 с.

² Rail Passenger Service Act of 1970 (RPSA) (P.L. 91-518, 84 Stat. 1327) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/bill/91st-congress/house-bill/17849/text> (дата обращения: 20.08.2020).

использовать на договорных началах железные дороги частных грузоперевозочных компаний.

Следует отметить, что США до сих пор располагают самой протяженной в мире сетью железных дорог, составляющей 293 564 км¹. Наиболее крупными железнодорожными компаниями США являются *BNSF*, *Union Pacific*, *Norfolk Southern* и *CSX Transportation*, на которые приходится около 67 % всех грузовых железных дорог и более 90 % прибыли от железнодорожных перевозок².

Система управления общественной безопасностью на железнодорожном транспорте является многосубъектной. Так, Департамент полиции Амтрака (*“The Amtrak police Department”*) имеет свои собственные полномочия в соответствии с указанным федеральным законом (*“Rail Passenger Service Act of 1970”*)³. Транспортные компании также имеют полицейские органы, которые их самостоятельно учреждают. В частности, 16 железных дорог I класса создали собственные полицейские управления, состоящие из полицейских агентов, обладающих полномочиями дознания и правом на задержание как на железнодорожной сети, так и за ее пределами, если это разрешено штатом, в котором они функционируют. Например, Департамент полиции *BNSF*⁴ (*“BNSF Police Department”*), обслуживающий 34 000 миль пути в 25 западных штатах США. Его специальные агенты часто координируют и поддерживают связь с местными, государственными и федеральными правоохранительными органами по вопросам, касающимся железной дороги. Норфолкская Южная железная дорога — грузовая железная дорога класса I в США (штаб-квартира в Атланте, штат Джорджия), компания управляет 19 420 маршрутными милями (31 250 км)

¹ Railways compares the total route length of the railway network and of its component parts // Central Intelligence Agency : [website]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2121rank.html> (дата обращения: 20.08.2020).

² Железнодорожный транспорт в США // Википедия : [сайт]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Железнодорожный_транспорт_в_США (дата обращения: 20.08.2021).

³ URL: <https://www.congress.gov/bill/91st-congress/house-bill/17849/text> (дата обращения: 20.08.2020).

⁴ Полицейское управление *BNSF* является правоохранительным органом железной дороги *BNS*. Его штаб-квартира находится в Форт-Уэрте, штат Техас (Burlington Northern and Santa Fe Railway Police Department : [website]. URL: <https://www.bnsf.com/in-the-community/safety-and-security/police-team.page> (дата обращения: 20.08.2021)).

в 22 восточных штатах, также имеет Департамент Полиции Южной железной дороги Норфолка (*“Norfolk Southern Railway Police Department”*). На некоторых железных дорогах II класса также имеются свои полицейские силы.

В зависимости от штата или юрисдикции, сотрудники железнодорожной полиции могут считаться сертифицированными полицейскими, заместителями сотрудников службы безопасности или специальными агентами компании. В штате Вирджинии, например, железная компания может подать заявление в окружной суд любого округа, в котором она функционирует, чтобы разрешить руководителю железной дороги назначать сотрудников своей собственной полиции. Так, согласно Закону «Об аресте штата Вирджиния» (*“Law Of Arrest In Virginia”*), специальные полицейские, назначенные для железных дорог, имеют общегосударственные полномочия арестовывать даже без ордера, но только в вопросах, связанных с железной дорогой¹.

В качестве основного федерального закона, определяющего общие полицейские полномочия (юрисдикцию) полиции на железнодорожном транспорте, является Федеральный закон «О борьбе с преступностью» 1990 года (*“Crime Control Act of 1990”*)², а именно секция 1704 «Сотрудники железнодорожной полиции» (*“SEC. 1704. Railroad police officers”*). В разделе закреплено, что «сотрудник железнодорожной полиции, нанятый железнодорожным перевозчиком и сертифицированный или назначенный на должность сотрудника полиции в соответствии с законодательством соответствующего штата, согласно правилам, изданным министром транспорта, уполномочен обеспечивать соблюдение законов соответствующей юрисдикции, в которой железнодорожный перевозчик владеет имуществом, с целью защиты: 1) служащих, пассажиров или учредителей железнодорожного перевозчика; 2) имущества, оборудования и сооружений,

¹ Law Of Arrest In Virginia of 1964. P. 263 // Washington and Lee University School of Law : [website]. URL: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3791&context=wlulr> (дата обращения: 20.08.2021).

² Crime Control Act of 1990 (Public Law 101–647, 101st Congress, Nov. 29, 1990) // U.S. Government Publishing Office : [website]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg4789.pdf> (дата обращения: 20.08.2021).

принадлежащих, арендуемых, эксплуатируемых или обслуживаемых железнодорожным перевозчиком; 3) имущества, перемещаемого между штатами или в иностранной торговле, находящегося во владении железнодорожного перевозчика; 4) персонала, оборудования и материалов, перемещаемых по железной дороге, которые имеют жизненно важное значение для национальной обороны, в пределах полномочий сотрудника полиции, должным образом сертифицированного или уполномоченного в соответствии с законами этой юрисдикции.

Кроме того, в Своде законов США (“*US Code*”) в разделе 28 101 “*Rail Police Officers*” (Сотрудники железнодорожной полиции) в пункте (b) закреплено, что сотрудник железнодорожной полиции в соответствии с законодательством штата, может быть временно назначен для оказания помощи другому железнодорожному перевозчику в выполнении правоохранительных обязанностей по просьбе второго железнодорожного перевозчика, при этом сотрудник полиции считается служащим второго железнодорожного перевозчика, и имеет полномочия обеспечивать соблюдение законов соответствующей юрисдикции, в которой второй железнодорожный перевозчик владеет имуществом¹. Данной нормой предусматривается возможность перераспределения полицейских от одной железной дороги в другую, при этом передаются и полномочия для временно переведенного сотрудника для выполнения своих обязанностей в пределах юрисдикции второй железной дороги.

Для исследования вопросов обеспечения общественной безопасности на железных дорогах США первостепенное значение имеет изучение юрисдикции пассажирского железнодорожного перевозчика *Amtrak*. Так, в Законе «О железнодорожной полиции *Amtrak*», закрепленном в Своде законов США, установлено, что указанная компания нанимает (учреждает) железнодорожную полицию в соответствии с правовыми требованиями к железнодорожной полиции и ее должностных лиц любого из штатов, где функционирует *Amtrak*.

¹ 49 USC 28101 – Rail Police Officers // Onecle : [website]. URL: <https://law.onecle.com/uscode/49/28101.html> (дата обращения: 20.08.2021).

Для обеспечения безопасности железнодорожных пассажиров и своего имущества, действующие сотрудники Департамента полиции Амтрак назначаются на должности и осуществляют свою деятельность на территориях других штатов в пределах железной дороги уже без учета требований других штатов (включая железные дороги грузовых перевозчиков, чьими дорогами они пользуются)¹.

Из этого следует, что офицеры Департамента полиции Амтрака обладают однообразными полномочиями в пределах всех 46 штатов, где функционирует данная компания, включая три провинции Канады, и, следовательно, обладают самыми широкими полномочиями и юрисдикцией по сравнению с полицейскими департаментами других железных дорог.

Полицейские силы Амтрак образованы из полицейских дивизионных групп, общее руководство которыми осуществляется должностными лицами Администрации Департамента полиции Амтрак (*“Administration of the Amtrak police Department”*). Они выполняют организационно-управленческие функции в отношении полицейских сил, а также подготовку ежедневных отчетов непосредственно для корпорации Амтрак. Функционируют следующие виды подразделений:

- патрульная дивизия (*“Patroldivision”*) — представляет собой совокупность патрульных нарядов полиции, осуществляющих охрану общественного порядка на станциях, в поездах, на объектах *Amtrak*, прилегающей территории, в зоне высадки/посадки пассажиров, полицейский надзор за соблюдением требований законов;

- группа специальных операций (*“Special Operations Unit”* — *SOU*) — являются силами поддержки патрульных нарядов, обеспечивая быстрое реагирование на правонарушения и происшествия, и более широкие возможности для обеспечения безопасности пассажиров и сотрудников *Amtrak*;

- управление разведки и анализа (*“Office of intelligence and analysis”*) — орган, осуществляющий анализ оперативной обстановки и расчет потенциальных угроз террористических актов,

¹ 49 U.S. Code § 24305. General authority. 24305 (e) // Cornell Law School : [website]. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/49/24305> (дата обращения: 20.08.2021).

распространение специальной разведывательной информации (для служебного пользования) среди других подразделений;

- подразделения вспомогательных операций (*“Support operations divisions”*) включают группу по профессиональной подготовке, тыловое подразделение, подразделение полицейских технологий и группу запросов полицейских отчетов;

- команды К-9 (*“K9 Unit”*) полицейского управления *Amtrak* обеспечивают профилактику потенциальных угроз от действия лиц, использующих в противоправных целях взрывчатые вещества и взрывные устройства. Осуществляется несение службы с использованием патрульных и бомбардировочных собак. Команды К9 развернуты на станциях по всей системе железных дорог Амтрак, а также сопровождают поезда и патрулирование в полосе отчуждения;

- национальный центр связи *Amtrak* (*“National communications center”* (*NCC*)) — является координационным центром полицейского управления *Amtrak*. Специалисты по связям *NCC* отвечают на звонки и текстовые сообщения, поступающие по системе *APD11 “txt-a-tip”*. Осуществляя своего рода функции пресс-службы, сотрудники *NCC* также направляются по мере необходимости для реагирования на инциденты и события по всей стране.

В частности, программа *APD11 “txt-a-tip”*¹ позволяет пассажирам и работникам *Amtrak* в случае необходимости отправлять во время поездки текстовые сообщения в *NCC* прямо со своих мобильных телефонов. Данная возможность позволяет усилить связь пассажиров и сотрудников *Amtrak*, непосредственно работающих на железной дороге с *NCC*, отправив сообщение о подозрении в совершении преступления или другого правонарушения на *APD11* со смартфона или на номер 27311 со стандартного мобильного телефона, и сотрудники *NCC* обеспечивают оперативное реагирование на них².

Офицеры Департамента полиции *Amtrak* постоянно взаимодействуют с федеральными правоохранительными органами, органами

¹ Действует с 2013 года.

² Amtrak Police Department Launches APD11 Txt-a-Tip. October 16, 2013 // Amtrak Media : [website]. URL: <https://media.amtrak.com/2013/10/amtrak-police-department-launches-apd11-txt-a-tip>_(дата обращения: 20.08.2021).

правопорядка отдельных штатов и местными правоохранительными органами для выполнения своих обязанностей.

Основным толчком для создания обновленной системы обеспечения безопасности явились акты и угрозы террористических актов. Общеизвестные события 11 сентября 2001 г. в США, когда произошла серия терактов в результате захватов террористами авиалайнеров.

В 2002 году в США принимается пять федеральных законов, в основном направленных на противодействие терроризму: Закон о национальной безопасности¹ (*Homel and Security Act of 2002*), Закон о морской транспортной безопасности² (*Maritime Transportation Security Act 2002*), Закон об авиации и транспортной безопасности³ (*Aviation and Transportation Security Act*), Закон общественной безопасности, готовности и ответственности за биотерроризм⁴ (*Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*), Закон о страховании рисков⁵ (*Terrorism Risk Insurance Act of 2002*). Среди названных законов Закон об авиации и транспортной безопасности охватывал вопросы безопасности всех видов транспортных средств, включая авиацию, железные дороги, другие наземные перевозки, а также морские перевозки и безопасность портов. С 2002 года безопасность на транспорте стала прямой обязанностью федерального правительства.

В соответствии с этим законом в Департаменте транспорта была создана Администрация транспортной безопасности (*Transportation*

¹ Public Law No. 107–296 (Nov. 25, 2002), H. R. 5005. United States Congress // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/5005/text> (дата обращения: 20.08.2021).

² Maritime Transportation Security Act 2002 (Public Law No. 107–295. Nov. 25, 2002) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ295/PLAW-107publ295.pdf> (дата обращения: 20.08.2021).

³ United States Congress (Public Law No. 107–1110. May 21, 2002. S. 1447.) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/1447> (дата обращения: 20.08.2021).

⁴ United States Congress (Public Law No. 107–188. June 12, 2002. H. R. 3448) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ188/pdf/PLAW-107publ188.pdf> (дата обращения: 20.08.2021).

⁵ United States Congress (Public Law No. 107–297. November 26, 2002. H. R. 3210) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.rand.org/topics/terrorism-risk-insurance-act-of-2002.html> (дата обращения: 20.08.2021).

Security Administration (TSA))), возглавляемая заместителем Министра транспорта. В 2003 году она вошла в состав федерального Министерства внутренней безопасности. Сотрудники *TSA* осуществляют полномочия по досмотру пассажиров и багажа, задерживают пассажиров, провозящих запрещенные предметы и вещества, осуществляют взаимодействие со спецслужбами США. В *TSA* есть специальное подразделение *Innovation Task Force*¹, которое совершенствует методики и технологии обеспечения безопасности на всех видах транспорта в США, включая внедрение современных технических средств обеспечения безопасности на всех видах общественного транспорта.

В последующем нормативном правовом регулировании вопросов обеспечения общественной безопасности были разработаны дополнительные нормативные акты, в которых соответствующие обязанности были возложены на другие ведомства по обеспечению дополнительной безопасности морских, железнодорожных, сухопутных и других видов транспорта², включая Департамент полиции *Amtrak*.

Полагаем, что рассмотренные выше меры, принятые в США после терактов 11 сентября 2001 г., позволили снизить количество погибших и пострадавших граждан на железнодорожном транспорте. Так, по данным Бюро транспортной статистики США в 2015 году число погибших насчитывалось 15 человек, пострадавших — 1 638 человек; погибших на 100 млн пассажирских железнодорожных миль составило 13,8 человека, травмированных лиц на 100 млн пассажирских железнодорожных миль — 1511,8 человека. В 2019 году погибших нет, пострадавших — 1 163 человек; на 100 млн пассажирских железнодорожных миль погибших нет, травмированных лиц соответственно — 1 012,5 человека³.

¹ Innovation Task Force // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.tsa.gov/itf> (дата обращения: 20.08.2021).

² См., напр.: Aviation and Transportation Security Act of 2001 // Immigration to United States : [website]. URL: <https://immigrationtounitedstates.org/371-aviation-and-transportation-security-act-of-2001.html> (дата обращения: 20.08.2021).

³ Bureau of Transportation Statistics (Railroad Passenger Safety Data: Table 2-42) // U.S. Department of transportation : [website]. URL: <https://www.bts.gov/content/railroad-passenger-safety-data> (дата обращения: 20.08.2021).

Таким образом, исследование системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте США показало, что в нее включены различные взаимодействующие организованные субъекты, обладающие определенной юрисдикцией, полномочиями, людскими (штатными) ресурсами и передовыми техническими возможностями по обеспечению правопорядка в рассматриваемой сфере, она (система) направлена на эффективное и результативное системное функционирование, а также совершенствование форм и методов работы, включая широкие возможности по вовлечению в нее пассажиров.

Организация деятельности полицейских подразделений на железных дорогах США построена во многом в зависимости от самой структуры функционирующих железных дорог. Департаменты полиции, созданные на железных дорогах, осуществляют свою деятельность на базе развитой правовой основы, опирающейся, в первую очередь, на законодательство штатов, и обладают автономностью, наличием как общепринятых, так и специализированных полицейских сил, направленных на стратегический учет потенциальных угроз, и взаимодействующих с силами других субъектов правоохранительной деятельности, прежде всего с сотрудниками Администрации транспортной безопасности Минтранса США.

Система обеспечения общественной безопасности на железных дорогах США во многом аналогична системе Великобритании (финансирование деятельности полиции операторами-перевозчиками; подчиненность их Министерству транспорта, экстерриториальная юрисдикция). Однако в отличие от Великобритании, практически каждая транспортная компания (оператор-перевозчик) в США учреждает свои полицейские силы, деятельность которых регламентируется законодательством соответствующих штатов. В США не используются в той мере вспомогательные подразделения полиции как в Великобритании (специальные констебли, *PCSO*), система построена на профессиональной полицейской основе. Также имеется возможность оперативного перераспределения полицейских сил между транспортными компаниями по соглашению между ними. Крупнейший пассажирский

железнодорожный перевозчик — компания *Amtrak* — создал эффективную систему обеспечения общественной безопасности, возглавляемую собственным Департаментом полиции, в подчинении которого функционируют полицейские дивизионные группы.

Кроме того, независимо от полицейских сил на железных дорогах функционируют федеральные силы — силы Администрации транспортной безопасности (*Transportation Security Administration (TSA)*).

В целом можно заключить, что функционирование полицейских сил и сил *TSA* позволяет оценить систему обеспечения общественной безопасности на железных дорогах США как высокоэффективную и результативную.

В отличие от США, в Китайской народной республике (КНР) железные дороги пользуются у пассажиров широкой популярностью, в особенности для дальних поездок. Также, в отличие от США, в КНР функционирует основной оператор железных дорог — китайская государственная компания *China Railways*¹, охватывающая все провинции, за исключением Макао, специального административного района. Указанная компания подчиняется Министерству железных дорог КНР², созданному после реформы марта 2013 года и осуществляющему административные функции по планированию развития железных дорог и разработке политических установок. Коммерческие функции переданы Китайской генеральной железнодорожной корпорации³, которая функционирует на фондовых рынках. Единственная в Китае частная железнодорожная линия “*Luoding Railway*” действует в провинции Гуандун. По общей протяженности железный дорог в 124 тыс. км КНР заняла второе место в мире после США⁴. К 2025 году общая протяженность скоростных линий должна достичь 38 000 км.

¹ 无标题文档 [Китайская железная дорога] // China Railway : [website]. URL: <http://www.china-railway.com.cn> (дата обращения: 20.08.2020).

² 中華民國交通運輸部 [Министерство транспорта КНР] // Ministry of Transport of the People's Republic of China : [website]. URL: <http://www.mot.gov.cn> (дата обращения: 20.08.2020).

³ Китайская железнодорожная корпорация // ChinaLogist.ru : [сетевое издание]. URL: <https://chinalogist.ru/organizacii/kitayskaya-zheleznodorozhnaya-korporaciya> (дата обращения: 20.08.2021).

⁴ URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2121rank.html> (дата обращения: 20.08.2021).

Система обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте КНР обладает своеобразием. Так, по мнению некоторых авторов, «отличительной особенностью правоохранительных органов КНР, осуществляющих деятельность на объектах транспорта, является их двойное подчинение Министерству общественной безопасности КНР в части оперативно-служебной деятельности и Министерству транспорта КНР (по видам транспорта) в организационном плане, что позволяет собственникам объектов транспортной инфраструктуры эффективно использовать правоохранительные органы для обеспечения безопасности на своих объектах»¹.

Министерство общественной безопасности как орган исполнительной власти КНР осуществляет функции по организации обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка посредством деятельности Бюро (управлений) общественной безопасности, имеющего широкую территориальную сеть (Бюро общественной безопасности в департаментах общественной безопасности провинций и автономных областей, Бюро общественной безопасности провинций и автономных областей, городов уровня префектур и округов, Бюро общественной безопасности префектур и муниципалитетов и Бюро общественной безопасности уездного уровня².

В составе органов общественной безопасности находится народная полиция. Так, согласно ст. 2 Закона Китайской Народной Республики «О народной полиции» (далее — Закон о народной полиции) она состоит из полицейских, работающих в органах общественной безопасности³.

¹ Александров А. Н., Петрыкин Н. Н. Особенности обеспечения безопасности на объектах транспорта в Китайской Народной Республике // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 4 (83). С. 18

² 法務部調查局 [Бюро расследований Министерства юстиции] // Ministry of Justice Investigation Bureau : [website]. URL: https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/07a601707e054d82bfed627ba7300891/Section_file/cbde816ce66940458526c247ddc83b56.pdf (дата обращения: 20.02.2020).

³ Закон КНР о народной полиции: принят на 12-м заседании Постоянного комитета 8-го Всекитайского съезда народных представителей 28.02.1995 г., обнародован указом Председателя КНР от 28.02.1995 г. № 40 // Китайский информационный Интернет-центр China.org.cn : [website]. URL: http://russian.china.org.cn/links/txt/2007-09/25/content_8946459.htm (дата обращения 20.08.2020).

Среди функций народной полиции общественной безопасности находится такая как «обеспечивать безопасность на транспорте, поддерживать порядок на транспорте» (ст. 6 Закона о народной полиции). Помимо народной полиции в систему обеспечения общественной безопасности железнодорожного транспорта входят службы железнодорожной охраны и службы безопасности. Министерство транспорта КНР осуществляет общее руководство системой правоохранительных органов по организационно-штатным вопросам, материально-техническому обеспечению в целях обеспечения необходимой степени их мобилизационной готовности, а также должного уровня общественной безопасности в целом на объектах транспорта. Об этих полномочиях Министерства транспорта КНР отмечено на его официальном сайте¹.

Служащие народной полиции на транспорте обязаны выполнять действия по защите прав и свобод граждан, во многом схожие с обязанностями российской полиции. Они выполняют задачи по охране общественного спокойствия и общественной безопасности, находятся в постоянном контакте с гражданами, осуществляют предотвращение преступлений и административных правонарушений, оказывают помощь пострадавшим².

Так, согласно правовой норме, закрепленной в статье 21 Закона о народной полиции, «служащие народной полиции немедленно приходят на помощь при покушении на безопасность личности граждан или их имущества и в других опасных ситуациях; они должны, выполняя просьбу, помогать гражданам разрешать споры, они должны без промедления заняться делами, о которых им сообщили граждане». Кроме того, во многом схожи формы и методы работы. А. Ю. Манцуров отмечает, что «проанализировав особенности форм полицейской деятельности правоохранительных органов системы обеспечения внутренней безопасности КНР при несении службы, можно заключить, что они осуществляют: 1) дежурство на стационарных постах,

¹ URL: <http://www.mot.gov.cn> (дата обращения: 20.08.2020).

² 中华人民共和国公安部令第53号从2000年6月1日 《公安机关人民警察内务条令》 [приказ Министерства общественной безопасности КНР от 01.06.2000 г. № 53 «Об утверждении внутреннего Устава Народной полиции Китая»] // Scribd : [website]. URL: <https://ru.scribd.com/document/51968613> (дата обращения: 20.08.2020).

что позволяет сотрудникам полиции быстро реагировать на любое происшествие. Кроме наблюдения на постах ведется работа по принятию от граждан заявлений о совершении преступлений, по хранению пропавших и найденных вещей, оказывается помощь гражданам, нуждающимся в ней; 2) патрулирование. Находясь вне стационарного поста, сотрудники полиции патрулируют свои районы в пешем порядке, на велосипедах, а также на автотранспорте; 3) профилактическое посещение граждан по месту жительства и по месту работы, работа по «горячей» телефонной линии; 4) публикация информационных листов; 5) общественная деятельность; 6) создание консалтинговых служб¹. Кроме того, служащими народной полиции на транспорте осуществляется сопровождение товарных поездов по маршрутам их следования, и хищения с них являются редкими, поэтому в КНР отсутствуют подразделения по противодействию преступным посягательствам на грузы.

Особенностью деятельности в сфере обеспечения и охраны общественного порядка в КНР является организация и функционирование консалтинговых служб, включающих представителей различных социальных групп, и вместе со служащими народной полиции «изучают и обсуждают проблемы, касающиеся жизни общества, для того чтобы принять меры по обеспечению общественной безопасности»². Они осуществляют совместно с полицией патрулирование общественных мест.

Согласно статье 10 Закон о народной полиции для пресечения сопротивления аресту, бунта, побега из тюрьмы, захвата оружия и других насильственных действий служащие народной полиции органов общественной безопасности могут использовать оружие, согласно соответствующим государственным положениям. Основания, условия и порядок их применения регламентируется Положением КНР о применении народной полицией полицейских наручников и оружия, принятом на 41-м заседании Постоянного бюро Госсовета 8 января 1996 г.

¹ Манцуров А. Ю. Система обеспечения внутренней безопасности Китайской Народной Республики : автореф. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. С. 18.

² Манцуров А. Ю. Особенности тактики деятельности Народной полиции Китайской Народной Республики при несении службы // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 11. С. 106.

и опубликованное распоряжением премьер-министра Госсовета от 16 января 1996 г.¹. Служащие народной полиции привлекают виновных лиц за совершение административных правонарушений на основе Закона КНР об административных наказаниях².

Следует отметить, что в КНР реализуется масштабная программа строительства скоростных железных дорог. В создание высокоскоростных железнодорожных магистралей (ВСМ) власти страны вложили около 300 млрд долларов. Сегодня китайская сеть ВСМ протяженнее, чем в Японии и Европе вместе взятых. Все ВСМ управляются компанией “*China Railway High-Speed*”, дочерней компанией госкорпорации “*China Railways*”, находящейся под управлением Министерства транспорта и Госуправления железных дорог³. И вся система железных дорог КНР обеспечивается нарядами служащих народной полиции, которых задействовано около 70 тыс. сотрудников, дислоцирующихся в 75 отделах, расположенных по сети дорог.

Таким образом, исследовав материалы о правовых основах деятельности служащих народной полиции на транспорте, функциях, формах и методах ее работы, приходим к выводу, что характер деятельности полиции на железнодорожном транспорте КНР во многом схож с характером деятельности полиции на транспорте в Российской Федерации, что также подтверждается в научных работах отечественных исследователей⁴.

¹ 中国对人民警察使用警用手铐和武器的立场 · 1996年1月8日国务院常务局第四十一次会议通过 · 1996年1月16日国务院总理令公布 [Положение КНР о применении народной полицией полицейских наручников и оружия, принятое на 41-м заседании Постоянного бюро Госсовета 08.01.1996 г. и опубликованное распоряжением премьер-министра Госсовета от 16.01.1996 г., вступило в силу со дня опубликования] // Scribd : [сайт]. URL: <https://ru.scribd.com/document/51968613/公安部现行有效规章及规范性文件目录> (дата обращения: 20.08.2020).

² Закон КНР об административных наказаниях: принят на 4-й сессии ВСНП 8-го созыва (проходила в Пекине с 04 по 17.03.1996 г.), вступил в силу с 01.10.1996 г. (中华人民共和国行政处罚法) // Современное право Китайской Народной Республики (обзор законодательства 1978–2010 гг.). Москва : Институт Дальнего Востока Российской Академии наук, 2012. Ч. 1: 1978–2001 гг. С. 83.

³ Зуенко И. Как в Китае построили высокоскоростное чудо света // Lenta.ru : [электронное издание]. URL: <https://lenta.ru/articles/2016/03/02/railways> (дата обращения: 20.08.2020).

⁴ Александров А. Н., Петрыкин Н. Н. Указ. соч. С. 19.

Система обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте КНР является неотъемлемым элементом системы обеспечения централизованной внутренней безопасности КНР, отражает в себе свойства системы государственного управления страной. Помимо общепринятых функций служащие народной полиции КНР реализуют контрольно-надзорные мероприятия: профилактическая проверка граждан по месту жительства и работы в целях сбора различной информации о поведении граждан, что вместе с развивающей повсеместной системой видеоконтроля, включая на объектах железнодорожной инфраструктуры, позволяет эффективно и результативно противодействовать угрозам общественной безопасности.

В целом изучение зарубежного опыта функционирования системы обеспечения специализированных сил полиции на железнодорожном транспорте рассмотренных государств позволяет сделать сравнительный анализ и подготовить общий вывод.

Исследование современного зарубежного опыта (Великобритании, США и КНР) по обеспечению безопасности на железных дорогах показало, что в них функционируют следующие условные типы систем безопасности:

- тип, основанный на ведущей роли высокопрофессиональной деятельности сил транспортной полиции с подчиняющимися вспомогательными полупрофессиональными (специальные констебли) и непрофессиональными силами (*PCSO*) (Великобритания);
- тип, основанный на принципе равнозначного компетентного функционирования сил безопасности — полиции (Департамента полиции Амтрака) и других профессиональных сил (*TSA*) (США);
- тип, основанный фактически на единоличной роли профессиональной деятельности полицейских сил (КНР).

Можно прийти к выводу, что в России функционирует смешанный тип, характеризующийся тем, что в системе задействованы самые разнообразные субъекты, как профессиональные государственные, так и частные, с различным объемом полномочий.

Исследование показало, что в настоящее время системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте

данных государств и Российской Федерации имеют как схожие, так и отличительные признаки.

К схожим признакам и элементам указанных систем следует отнести:

- определенная роль норм международного права;
- наличие специализированных сил полиции на железнодорожном транспорте, работающих на основе обособленных (в определенном смысле) правовых норм, закрепляющих, прежде всего, юрисдикцию полицейских сил на транспорте, наделение их особыми функциональными обязанностями и правами, в т. ч. по применению мер принуждения;
- определенная роль профильных государственных структур (во главе с Министерством транспорта) в создании и функционировании систем транспортной безопасности;
- взаимодействие специализированных сил полиции на железнодорожном транспорте с другими субъектами обеспечения специализированных сил полиции на железнодорожном транспорте, а также с органами управления железнодорожным транспортом;
- основная ответственность за имевшее место происшествие на железных дорогах преимущественно возложена на их операторов-перевозчиков;
- возможность участия в обеспечении общественной безопасности на железнодорожном транспорте и ее оценке гражданами и представителями общественности;
- возрастающая возможность применения и использования новых технических средств, органически врастающая в систему обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте;
- участие в процедурах отбора кадров рабочего и обслуживающего персонала железных дорог (Россия, Великобритания).

Однако особенности исторического и социально-экономического развития указанных государств внесли отличия в системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Так, если в Российской Федерации и КНР хозяйственная деятельность на железных дорогах носит монополистический характер

(наличие небольшого числа или единственного хозяйствующего субъекта), то в Великобритании и США подобного рода операторов сравнительно большее количество.

В США каждый штат осуществляет собственное административно-правовое регулирование хозяйства и обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. О наличии обозначенной характерной особенности можно сказать и в Великобритании, где такие части Соединенного королевства, как Северная Ирландия и Шотландия осуществляют данное регулирование на основе собственного специфического законодательства. В России и КНР наблюдается наличие сходных основ административного правового регулирования обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Отдельным аспектом регулирования системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте является источник финансирования полицейских сил. В Великобритании и США основным источником финансирования являются хозяйствующие операторы железных дорог: в первом случае на двусторонних договорных началах, а во втором — учредители (собственники железных дорог) и (или) операторы сами учреждают/создают полицейские органы (департаменты полиции определенной железной дороги). Отсюда определяется степень участия их в управлении полицейскими силами.

Законодательство в сфере железных дорог и системы обеспечения ее безопасности в США (в штатах) более подвержено текущим изменениям и дополнениям, как и административно-правовое регулирование правовых основ деятельности полицейских подразделений. Несмотря на выход Великобритании из ЕС, в системе обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте определенную роль играют надгосударственные структуры единой Европы.

Кроме того, следует отметить, что если БТП (Великобритания) имеют трехзвенный состав: констебли БТП, специальные констебли и сотрудники *PCSO*, где только первые функционируют на

профессиональной основе, то в США железнодорожная полиция построена на профессиональной основе, которая тесно взаимодействует с федеральной службой *TSA*, специализирующейся на обеспечении транспортной безопасности.

ГЛАВА 2

ПОЛИЦИЯ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

§ 1. Полиция в среде субъектов административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте

Общественная безопасность на железнодорожном транспорте как составная часть общественной безопасности относится к числу приоритетных направлений государственной политики¹, а ее обеспечение является разновидностью государственно-управленческой деятельности, в которой существуют определенные административно-правовые отношения между субъектами.

В административно-правовой науке субъектов административно-правовых отношений принято делить на индивидуальные и коллективные². Указанные виды субъектов являются участниками административно-правовых отношений и в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Индивидуальные субъекты рассматриваемой сферы отношений представлены гражданами (не наделенными государственно-властными полномочиями) и должностными лицами (выступающими не как самостоятельные индивиды, а как представители организаций, наделены от них полномочиями и находятся с ними в устойчивых организационных связях). Коллективные субъекты по видам более многочисленны, и как отмечает Д. Н. Бахрах, «коллектив объединен каким-то интересом, целью... действует от своего имени, на него, как определенную целостность, возлагают обязанности, ему предоставляются права...»³. Далее ученый классифицировал коллективные субъекты «на четыре класса: 1) организации; 2) структурные подразделения организаций; 3) трудовые коллективы организаций и их структурных подразделений; 4) сложные

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685) // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://base.garant.ru/70525172> (дата обращения: 20.08.20204).

² Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1991. № 3. С. 66–73.

³ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 67.

организации. Данная классификация остается теоретически и практически значимой и для настоящего исследования.

Коллективные и индивидуальные субъекты обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в целом оказывают определенное воздействие на сферу, в которой функционирует система железнодорожного транспорта, для достижения управленческих целей посредством совершения волевых действий, осуществляемых в рамках предоставленных полномочий. Общественная безопасность как ценность и всеобщее благо подразумевает, что в ее обеспечении участвуют практически все субъекты, что следует из самой ее сущности. В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации 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 характера¹.

Однако в необходимой мере задачи по обеспечению общественной безопасности, включая в сфере железнодорожного транспорта, могут решать только уполномоченные субъекты административно-правовых отношений, сущность которых является достижением управленческих целей и задач. Эти субъекты обязываются в пределах своей компетенции «реализовывать государственно-властные полномочия для защиты публичных (государственных, общественных) интересов, конституционных прав и свобод граждан. Вот почему наличие в административно-правовых отношениях (как вертикальных, так и горизонтальных) органа государственного управления (либо в отдельных случаях общественной организации или иной негосударственной организации, которой государством поручено осуществление определенной государственной функции) обязательно»².

Как отмечается другой группой авторов, «управленческая деятельность, как и связанные с ней общественные отношения, прямо

¹ URL: <https://base.garant.ru/70525172> (дата обращения: 20.08.2024).

² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2005. С. 110.

и непосредственно выражают волю и интересы государства. Выразить их может только такой субъект, который, во-первых, действует от имени государства и, во-вторых, является носителем соответствующих полномочий государственно-властного характера»¹. Принимая во внимание вышесказанное, следует рассмотреть вопрос о видах субъектов обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте с учетом особенностей исследуемой сферы, к числу которых относятся следующие.

Во-первых, железнодорожный транспорт в Российской Федерации представляет собой сложную социально-экономическую систему с наличием множества подсистем (внутри управленческой, технической, трудовой, финансовой и др.), среди которых функционирует подсистема обеспечения общественной безопасности. Каждая подсистема порождает специфические правоотношения, в которых достигаются поставленные цели и решаются определенные задачи.

Во-вторых, наличие внутренних и внешних подсистем в целостной системе железнодорожного транспорта (внутри управленческих, внешне финансовых, налоговых, таможенных, гражданских) образуют сложную иерархическую многоступенчатую и многосубъектную систему управления железнодорожным комплексом, включая сферу обеспечения общественной безопасности.

В-третьих, элементы управления рассматриваемого комплекса функционируют на основе линейного принципа с непременным воздействием на них основного базового органа управления — Минтранса России. Наличие общих целей связывает между собой и таких субъектов управления, которые не находятся в отношениях субординации и подчиненности.

В-четвертых, государство осуществляет нормативное правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта, обеспечивая единство функционирования данного важнейшего для социально-экономического развития страны транспортного комплекса,

¹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. Москва : Зерцало-М, 2003. С. 55.

посредством установления правил, стандартов, инструкций, технических норм, в том числе и в сфере обеспечения безопасности.

Согласно части 3 статьи 23 Федерального закона от 24 декабря 2002 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте Российской Федерации»¹ следует, что обеспечение общественного порядка на железнодорожном транспорте общего пользования и борьба с преступностью осуществляются органами внутренних дел на транспорте, а также иными органами, на которые законодательством Российской Федерации возложены такие функции.

С учетом вышеизложенного, субъекты обеспечения общественной безопасности возможно классифицировать по следующим критериям:

1. В зависимости от юридического содержания правовых актов, устанавливающих характер поведения участников правоотношений на железнодорожном транспорте, выделяются:

а) субъекты, уполномоченные осуществлять нормативное правовое регулирование в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте;

б) субъекты, осуществляющие функции по обеспечению общественной безопасности и исполняющие предписания в рассматриваемой сфере;

в) субъекты, осуществляющие функции надзора и контроля в области обеспечения общественной безопасности.

К первой группе относятся субъекты, проводящие комплексную политику в сфере управления на железнодорожном транспорте и обеспечения общественной безопасности, и уполномоченные принимать нормы, правила, инструкции, стандарты (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Минтранс России, МВД России).

Ко второй группе субъектов, реализующих функции по обеспечению общественной безопасности и исполняющих предписания в рассматриваемой сфере, относятся железнодорожные перевозчики пассажиров. Лидирующее положение среди них занимает ОАО «РЖД»,

² СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

с дочерними компаниями (филиалами): «Дирекция скоростного сообщения» (ДОСС) и АО «ФПК» («Федеральная пассажирская компания»). Кроме того, с 2002 года на рынок перевозок пассажиров данным видом транспорта вышла первая частная компания АО ТК «Гранд Сервис Экспресс», которая обслуживает скорый фирменный поезд «Гранд Экспресс» (Москва – Санкт-Петербург), а также фирменные поезда «Таврия» из Москвы и Санкт-Петербурга в Крым¹. Также имеются две транспортные компании, осуществляющие пассажироперевозки: ООО «Тверской Экспресс» (обслуживает только один скорый фирменный поезд «Мегаполис» по маршруту Москва – Тверь – Санкт-Петербург, и обратно) и АО «ТрансКлассСервис», которая добавляет свои фирменные вагоны к составу поездов дальнего следования АО «ФПК». Данные компании в силу предоставления услуг пассажирам представляют больший интерес в сфере решения вопроса обеспечения общественной безопасности.

К данной группе относится также многочисленное количество транспортных компаний, осуществляющих перевозку грузов. Указанные компании, другие субъекты транспортной инфраструктуры, их должностные лица обязаны выполнять требования в области транспортной безопасности в целом, и в сфере общественной безопасности, в частности. Согласно части 4 ст. 4 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»² субъект транспортной инфраструктуры, перевозчик вправе возлагать на персонал (экипаж) транспортных средств обязанности по обеспечению транспортной безопасности транспортного средства в объеме, не препятствующем исполнению служебных обязанностей персонала, связанных с обеспечением безопасности перевозки.

Вместе с пассажирами и другими гражданами они образуют общую группу, предоставляющую услуги по перевозке пассажиров и грузов, так и потребителей данных услуг. Они обязуются соблюдать

¹ Компания «Гранд Сервис Экспресс» : [сайт]. URL: <https://vagon-vokzal.ru/rzhd/kompanii/grand-servis-ekspress.html#i> (дата обращения: 20.08.2020).

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837

установленные правила и инструкции по перевозке пассажиров, по безопасности движения, по пользованию средствами транспорта.

Кроме того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления также относятся к субъектам обеспечения безопасности на транспорте, участвуют в обеспечении транспортной безопасности в соответствии с компетенцией (ч. 2 ст. 4 ФЗ «О транспортной безопасности»¹).

Третья группа состоит из субъектов, осуществляющих контрольные и надзорные функции. К ним относятся органы транспортной прокуратуры и органы, подведомственные Минтрансу России. К числу последних относятся: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)², одно из управлений Ространснадзора — Госжелдорнадзор,³ Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)⁴. Они осуществляют свои полномочия в отношении работников, должностных лиц и субъектов транспортной инфраструктуры, включая перевозчиков, за соблюдением ими обязательных требований в области безопасности.

2. В зависимости от целей и задач, стоящих перед субъектами охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, они подразделяются:

а) на субъекты, несущие основную нагрузку по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте по причине широкого представительства на объектах железнодорожной инфраструктуры;

б) субъекты, участвующие в обеспечении общественной безопасности на железнодорожном транспорте при обеспечении других аспектов безопасности.

¹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837

² СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

³ Об утверждении Положения об Управлении государственного железнодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта : приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 15 февраля 2024 г. № ВБ-56фс // Правовой сервер КонсультантПлюс : [электронное издание]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=473253&cacheid=E7ACDC4F8B149A314BD95AABE99FB754&mode=splus&rnd=ADaYaQ#1F90VuUkM8aYwLiU> (дата обращения: 20.08.2024).

⁴ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344.

К первой группе относятся такие субъекты как система подразделений полиции на транспорте, которую возглавляет ГУТ МВД России (включая сотрудников специализированных отделов (отделений, групп, направлений), по обеспечению общественного порядка), сотрудники полиции по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения, работники локомотивных и поездных бригад (начальник поезда, машинист, помощник машиниста, поездной электромеханик, проводники, директор и работники вагона-ресторана (кафе)), представитель пригородной пассажирской компании, дежурный по вокзалу, руководитель смены на вокзале (станции), сотрудники посадочных групп, поездной диспетчер, работники ситуационных центров перевозчика, сотрудники частных охранных организаций, сотрудники ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта.

Ко второй группе относятся органы Федеральной таможенной службы, органы ФСБ России (с пограничными органами), органы Федеральной службы охраны Российской Федерации (далее — ФСО России), органы Роспотребнадзора и др.

Так, приоритетной задачей таможенных органов является обеспечение экономической безопасности государства как важнейшей составляющей национальной безопасности, однако фактическое участие таможенных структур в обеспечении национальной безопасности гораздо шире¹. Находясь в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, таможенные органы взаимодействуют с пограничными органами в обеспечении пограничной и общественной безопасности. В. А. Мацаков выделяет также иные виды безопасности, в обеспечении которых принимают участие таможенные органы: военная, общественная, информационная и продовольственная².

ФСБ России осуществляет деятельность на железных дорогах в целях решения основных функций, среди которых противодействие

¹ См.: О Федеральной таможенной службе : постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2021 г. № 636 (ред. от 03.10.2023) // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3146.

² Мацаков В. А. Конституционно-правовое регулирование деятельности таможенных органов в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 19–22.

угрозам террористического характера¹. ФСО России и ФСБ России осуществляют в пределах своих компетенций мероприятия по обеспечению безопасности объектов государственной охраны совместно с подразделениями полиции².

Органы Роспотребнадзора обеспечивают санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, среди прочих, посредством реализации мер радиационной, химической, биологической и иных видов безопасности на объектах железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры по сети железных дорог Российской Федерации³.

3. По отношению к железнодорожному транспорту как объекту обеспечения общественной безопасности выделяют:

а) внутренние субъекты (созданы в системе железнодорожного транспорта, вертикально интегрированные в систему железнодорожного транспорта: работники локомотивных и поездных бригад должностные лица и субъекты транспортной инфраструктуры, железнодорожные перевозчики, работники ситуационных центров перевозчика, сотрудники ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта);

б) внешние субъекты (не находящиеся в подчиненности и организационно-структурной зависимости от системы железнодорожного транспорта: система подразделений полиции на транспорте, возглавляемая ГУТ МВД России, органы Федеральной таможенной службы (далее — ФТС России), органы ФСБ России, ФСО России и др.).

¹ См.: О федеральной службе безопасности : Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

² Об утверждении Инструкции о взаимодействии федеральных органов охраны, органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел Российской Федерации и органов (подразделений) МЧС России по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов на территории Российской Федерации : приказ ФСО России № 056, ФСБ России № 0105, МВД России № 016, МЧС России № 9с от 2 апреля 2010 г. Документ не публиковался.

³ Основные направления деятельности Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту // Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) по железнодорожному транспорту : [официальный сайт]. URL: <http://urpngt.rosпотребнадzor.ru/osnovnie-napravlenija.html> (дата обращения: 20.08.2020) ; Об утверждении положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по железнодорожному транспорту : приказ Роспотребнадзора от 10 июля 2012 г. № 740 (ред. от 04.08.2016) // Там же. URL: <https://urpngt.rosпотребнадzor.ru/> (дата обращения: 20.08.2020).

4. В зависимости от вида (свойства) состояния охраняемого объекта (свойства объекта, на котором обеспечивается общественная безопасность и общественный порядок — статика и динамика) выделяются субъекты:

а) непосредственно реализующие свои функции на объектах статике (на железнодорожных вокзалах, их помещениях, территориях, и других объектах, в совокупности называемых как перевозочный и технологический секторы объектов транспортной инфраструктуры) — сотрудники полиции специализированных отделов (отделений, групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) (далее — СПООП ЛУ(ЛО), СПЛОП (ЛПП)); представитель пригородной пассажирской компании, дежурный по вокзалу, руководитель смены на вокзале (станции), сотрудники посадочных групп, поездной диспетчер, работники ситуационных центров перевозчика, работники частных охранных организаций, сотрудники ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта;

б) непосредственно реализующие свои функции на объектах динамики (поезда дальнего следования и пригородного сообщения) — сотрудники полиции по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения, работники локомотивных и поездных бригад (начальник поезда, машинист, помощник машиниста, поездной электромеханик, проводники, директор и работники вагона-ресторана (кафе)), работники частных охранных организаций.

Разработанная классификация субъектов системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте позволяет представить определенную картину ее комплексных сил, их разнородность и многофункциональность (в зависимости от объема и характера решаемых задач, реализуемых функций, степени их участия в обеспечении общественной безопасности). Посредством обеспечения общественной безопасности и других видов безопасности обеспечивается комплексная транспортная безопасность как часть национальной безопасности.

Среди многообразия субъектов обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте (граждане, негосударственные институты, органы власти и управления) следует выделять участников общественных отношений, определяемых как субъекты административно-правового обеспечения, что обусловлено властным и исполнительно-распорядительным характером складывающихся административно-правовых отношений¹.

Как орган, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере транспорта, Минтранс России определяет также требования по обеспечению транспортной безопасности в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»². Так, данным органом установлены «Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта»³ (далее — Требования). Установленные Требования являются обязательными для исполнения всеми субъектами транспортной инфраструктуры и распространяются на всех юридических и/или физических лиц, находящихся на ОТИиТС железнодорожного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства (далее — АНВ). Пунктом 5 данных Требований определены обязанности субъектов транспортной инфраструктуры (собственников ОТИ и (или) транспортных средств или использующие их на ином законном основании), среди которых: назначить лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры; лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности всего пассажирского поезда; сформировать подразделения транспортной безопасности для защиты ОТИиТС от АНВ, включая группы быстрого реагирования,

¹ Гиммельрейх О. В. Административно-правовое обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2016. С. 102.

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837

³ Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств железнодорожного транспорта : приказ Минтранса России от 10 октября 2020 г. № 1653 // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : URL: <https://base.garant.ru/74758350/> (дата обращения: 25.03.2025).

специально оснащенные, мобильные, круглосуточно выполняющие свои задачи по реагированию на подготовку совершения или совершение АНВ в зоне транспортной безопасности и/или на критических элементах ОТИиТС, а также на нарушения внутриобъектового и пропускного режимов группы из числа сотрудников подразделений транспортной безопасности. В рассматриваемых Требованиях¹ определены обязанности собственников ОТИ:

- по разработке, принятию и исполнению внутренних организационно-распорядительных документов, направленных на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности ОТИиТС (п. 5.6.1–5.6.12);

- обеспечению проведения оценки уязвимости ОТИиТС и утверждение в установленном порядке результатов оценки уязвимости ОТИиТС (п. 5.7);

- разработке и утверждению планов обеспечения транспортной безопасности ОТИиТС (п. 5.8);

- разработке, утверждению и реализации порядка взаимодействия между силами обеспечения транспортной безопасности ОТИиТС и силами обеспечения транспортной безопасности других ОТИиТС, с которыми имеется технологическое взаимодействие (п. 5.9);

- работе с сотрудниками сил обеспечения транспортной безопасности и лицами, претендующими на занятие должностей, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности (п. 5.10–13);

- созданию и управлению инженерно-техническими системами и силами обеспечения транспортной безопасности – постами (пунктами) управления обеспечением транспортной безопасности в стационарном и (или) подвижном варианте (п. 5.21–5.23), включая обеспечение видеонаблюдения за действиями сил транспортной безопасности на КПП и постах (пунктах) управления обеспечением транспортной безопасности ОТИиТС (п. 5.24);

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14. Утратил силу.

– определению и изменению конфигурации и границ участков зон транспортной безопасности ОТИиТС (со свободным или ограниченным допуском физических лиц и перемещения материальных объектов) (п. 5.25.1–5.26);

– организации пропускного и внутриобъектового режимов на ОТИиТС в соответствии с внутренними организационно-распорядительными документами субъекта транспортной инфраструктуры, направленными на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности ОТИиТС, и утвержденными планами обеспечения транспортной безопасности (п. 5.27);

– воспрепятствованию проникновения любых лиц в зону транспортной безопасности или на критические элементы ОТИиТС вне установленных (обозначенных) контрольно-пропускных пунктов (постов) (п. 5.28);

– по передаче уполномоченным сотрудникам полиции нарушителей пропускного и внутриобъектового режимов лиц, проносящих или провозящих предметы и вещества, которые запрещены или ограничены для перемещения в зону транспортной безопасности и на критический элемент ОТИиТС, лиц, совершающих или подготавливающих АНВ и другие обязанности.

В целом Минтранс России устанавливает вполне достаточный комплекс мер, которые обязываются выполнять собственники/владельцы ОТИиТС, их структурные элементы на железнодорожном транспорте в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Повышенный научный интерес вызывают те субъекты обеспечения общественной безопасности, которые непосредственно реализуют правоохранительные функции на железных дорогах в качестве основных. Среди них выделяются органы внутренних дел на транспорте. Во втором параграфе первой главы в некоторой степени был частично затронут вопрос о современном административно-правовом регулировании деятельности органов внутренних дел на железнодорожном транспорте. В частности, рассматривались базовые нормативные правовые акты, регламентирующие их компетенцию (Федеральные

законы «О полиции»¹, «О транспортной безопасности»², Положение о Главном управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации³, Типовое положение о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте⁴ и др.), однако компетенция подразделений полиции на транспорте более детально конкретизируется в ряде других актов. При этом имеет существенное значение статус органов внутренних дел на транспорте.

Так, в каждом из семи федеральных округов функционирует Управление МВД России на транспорте. Аналогичным статусом обладают Восточно-Сибирское и Забайкальское линейные управления МВД России. Особенно выделяется среди прочих территориальных органов МВД России на транспорте образованный приказом МВД России от 25 марта 2014 г. № 175 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России»⁵ Симферопольский линейный отдел МВД России на транспорте с прямым подчинением МВД России.

Ч. Н. Ахматов, С. Е. Байкеева, Т. Г. Лясович, Л. П. Малофеева, Е. В. Мишина и др. справедливо отмечают, что ныне действующий ГУТ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта⁶. Кроме того, указанные авторы считают, что Восточно-

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837

³ URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=424217 &cacheid=B46F274E719C14FBC48250DA608E83D9&mode=splus&rnd=X3IsdQ#L42UPuUD7eiQ9Tp3> (дата обращения: 21.03.2020).

⁴ Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

⁵ О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России : приказ МВД России от 25 марта 2014 г. № 175 (ред. от 12.05.2016) // Информационная компания «Кодекс» : [сайт]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420210376> (дата обращения: 21.05.2021).

⁶ Транспортная полиция России: от истоков к современности : монография / Ахмедов Ч. Н.О., Байкеева С. Е., Лясович Т. Г., Малофеева Л. П. [и др.]. Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. С. 151.

Сибирское и Забайкальское линейные управления МВД России были оставлены в качестве самостоятельных территориальных органов в огромном Сибирском федеральном округе из-за проблем в управляемости

в силу большой отдаленности от головного подразделения¹.

Иной характер проблем в организационном положении территориальных органов МВД России на транспорте видят В. Я. Востриков² и Д. А. Трофимов³. Они считают, что «ОВДТ относятся к окружному и районным уровням с определенной долей условности. Например, некоторые линейные подразделения Управлений на транспорте находятся вне пределов соответствующих федеральных округов (Волгоградское ЛУ и Астраханский ЛО МВД России на транспорте, УТ МВД России по Приволжскому федеральному округу территориально находятся в Южном федеральном округе, при этом Владимирский ЛО МВД России на транспорте, входящий в состав этого же Управления на транспорте, — на территории Центрального федерального округа и т. д.), а участки обслуживания линейных отделов МВД России на транспорте проходят по территории не только нескольких районов, но и нескольких субъектов Российской Федерации (участок оперативного обслуживания Сызранского ЛО МВД России на транспорте (УТ МВД России по Приволжскому федеральному округу (далее — ПФО)) проходит по территории Самарской, Ульяновской и Пензенской областей, участок оперативного обслуживания Вологодского ЛО МВД России на транспорте (УТ МВД России по Северо-Западному федеральному округу (далее — СЗФО)) проходит по территории Вологодской, Ярославской и Архангельской областей и т. д.)»⁴.

Данные авторы отмечают, что если обратиться к статусным документам Управлений на транспорте МВД России по федеральным

¹ Там же. С. 152.

² В. Я. Востриков — начальник Управления обеспечения охраны общественного порядка ГУТ МВД России.

³ Управление на транспорте МВД России по Приволжскому федеральному округу.

⁴ Востриков А. Я., Трофимов Д. А. К вопросу о совершенствовании организационного построения органов внутренних дел на железнодорожном транспорте // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 1. С. 13.

округам¹, то увидим, что пределы реализации части полномочий, как самих территориальных органов, так и их начальников, ограничены субъектами Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа. Данные положения сужают их полномочия в вопросах взаимодействия с органами и организациями, расположенными на территории субъектов Российской Федерации, не входящих в состав соответствующих федеральных округов, но на территории которых находятся подчиненные им линейные подразделения. Целесообразно исключить из соответствующих ведомственных нормативных правовых актов положения, соотносящие вопросы территориальной компетенции Управлений на транспорте с федеральными округами, а также исключить указание на них в названиях этих территориальных органов². Кроме того, Д. А. Трофимов отмечает, что наличие проблем в организации деятельности ОВДТ обусловлено и «отсутствием нормативов формирования УТ МВД России по федеральным округам и линейных управлений МВД России на транспорте, находящихся в непосредственном подчинении Министерства, что приводит к ситуации, когда одно управление обслуживает три железные дороги, в то время другая железная дорога находится в обслуживании двух УТ МВД России по федеральным округам»³.

Данным автором представляется, что ОВДТ должны быть представлены не на трех уровнях (на окружном уровне — Управления на транспорте МВД России по федеральным округам, на межрегиональном — линейные управления МВД России на транспорте, на районном — линейные отделы и линейные отделения МВД России на транспорте), а на двух: межрегиональный уровень (управления на транспорте МВД России; линейные управления МВД России на транспорте, подчиненные непосредственно Министерству); межрайонный уровень — иные линейные управления МВД России на транспорте; линейные

¹ См, напр.: Об утверждении Положения об Управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу : приказ МВД России от 1 июля 2011 г. № 783. Документ не публиковался.

² Востриков А. Я., Трофимов Д. А. Указ. соч. С. 13.

³ Трофимов Д. А. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2018. С. 4–5.

отделы (отделения) МВД России на транспорте¹. Данные меры могут способствовать повышению эффективности взаимодействия с органами и организациями, расположенными на территории субъектов Российской Федерации, не входящих в состав соответствующих федеральных округов, но на территории которых находятся подчиненные Управлениям на транспорте МВД России по федеральным округам линейные подразделения.

Однако данные предложения остались до настоящего времени без должного внимания. Реорганизация ОВДТ была проведена в ином направлении. Недостатки и упущения, имеющиеся в системе обеспечения ОВДТ правопорядка в отдельных секторах объектов транспортной инфраструктуры (на объектах статики: на железнодорожных вокзалах, их помещениях, территориях, и других объектах, в совокупности называемых как перевозочный и технологический секторы объектов транспортной инфраструктуры), в отличие от обеспечения правопорядка при сопровождении поездов дальнего следования и пригородного сообщения (объекты в динамике), подтолкнули руководство МВД России уделить особое внимание организации обеспечения общественного порядка и общественной безопасности посредством дополнительного регулирования.

В 2018 году реорганизация ОВДТ заключалась в следующем. В линейных управлениях (отделах, отделениях) МВД России на транспорте и в составах линейных отделов, отделений (пунктов) полиции в составах линейных управлений (отделов, отделений) в соответствии с приказом МВД России от 8 октября 2018 г. № 663² были сформированы специализированные отделы (отделения, группы, направления)

¹ Там же. С. 10.

² Об утверждении Типового положения о специализированном отделе (отделении, группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированном отделении (группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте : приказ МВД России от 8 октября 2018 г. № 663. Документ не публиковался.

по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры). В данном положении определены основные задачи, функции, полномочия и организация деятельности названных подразделений. В разделе III закреплены основные функции и полномочия СПООП ЛУ(ЛО), СПЛОП (ЛПП), среди которых:

- обеспечение общественного порядка и общественной безопасности;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющих признаки подделки, а также вещей, изъятых из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособных, находящихся у них без специального разрешения;
- выявление пассажиров, находящихся в состоянии алкогольного (наркотического) опьянения либо распивающих спиртные напитки, а также предупреждение противоправных действий, принятие к ним своевременных мер административного воздействия;
- выявление и пресечение фактов несанкционированного доступа посторонних лиц в перевозочный и технологический секторы объектов транспортной инфраструктуры;
- выявление с использованием автоматизированных информационно-поисковых систем МВД России лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда; лиц, пропавших без вести; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних.

Учитывая, что в рассматриваемом Типовом положении в качестве первой обозначена функция обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, то приходим к выводу, что среди перечисленных она занимает центральное место, поскольку остальные функции условно во многом направлены на ее реализацию. К примеру, осуществляя функцию обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на объектах железнодорожной инфраструктуры наряды полиции выполняют функцию предупреждения

преступлений и их пресечение, изымают у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, другие предметы и вещи, запрещенные в обороте, выявляют и пресекают факты несанкционированного доступа посторонних лиц в перевозочные и технологические секторы и т. п.

Более подробно компетенция подразделений, выполняющих функции по организации службы сотрудников полиции СООП управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте, а также обязанности и права должностных лиц линейного управления (отдела, отделения) МВД России на транспорте, специализированного отдела (отделения, группы, направления) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) МВД России на транспорте на объектах транспорта, ответственных за организацию службы сотрудников СООП, *закреплена* в соответствующем Наставлении, утвержденном приказом МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95¹ (далее — Наставление). В целом компетенция первых определена в разделе II Наставления и заключается в том, что они осуществляют организационно-методическое руководство и координацию деятельности курируемых СООП по вопросам, отнесенным к их компетенции, выполняют аналитическую и прогностическую функции относительно состояния общественного порядка, изучают динамику правонарушений на транспорте, включая железнодорожный, разрабатывают меры по повышению эффективности предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на нем,

¹ Об организации деятельности специализированных отделов (отделений, групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированных отделений (групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте : приказ МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95. Документ не публиковался.

а также осуществляют контроль посредством инспектирования, контрольных проверок и комплексных и иных выездов в подчиненные ОВДТ для изучения результатов служебной деятельности сотрудников СООП.

Компетенция вторых (раздел III Наставления) определена в зависимости от занимаемой должности — от начальника линейного управления (отдела, отделения) до начальника СООП. Следует отметить наиболее важные функции обозначенных должностных лиц, непосредственно направленные на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Так, в компетенцию начальника линейного управления (отдела, отделения) включена функция по определению мест несения службы сотрудниками СООП с учетом количества перевозочных и технологических секторов объектов транспортной инфраструктуры, контрольно-пропускных пунктов и пассажиропотока по предложению начальника СООП с согласованием заместителем начальника полиции (по охране общественного порядка).

В компетенцию заместителя начальника линейного управления (отдела, отделения) помимо ряда функций включена такая, как организация взаимодействия сотрудников СООП с силами обеспечения транспортной безопасности и иными организациями правоохранительной направленности. В свою очередь, заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) обеспечивает взаимодействие сотрудников СООП с указанными силами.

Таким образом, организация и обеспечение взаимодействия сотрудников СООП с силами обеспечения транспортной безопасности возлагается не на начальника подразделения СООП, а на руководителей более старшего звена. Кроме того, заместитель начальника полиции (по охране общественного порядка) обеспечивает участие сотрудников СООП в проводимых оперативными подразделениями ОВДТ, территориальными подразделениями ФСБ России и ФТС России мероприятий по предотвращению, выявлению и пресечению незаконного ввоза и распространения оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых веществ, наркотических средств,

психотропных веществ и их прекурсоров, отравляющих и иных веществ и предметов, представляющих повышенную опасность и имеющих криминальный характер. Также руководитель организует совместно с силами обеспечения транспортной безопасности, подразделениями транспортной безопасности мероприятия по задержанию пассажиров за совершение противоправных действий, лиц, незаконно проникших в зону транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортное средство.

Однако результаты проведенного социологического опроса показали, что *сложившуюся систему взаимодействия между органами внутренних дел и другими субъектами обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте* (приложение 2, вопрос № 3) 51,3 % респондентов (107 чел.) оценивают как находящуюся на пороговом уровне по причине наличия отдельных недостатков и проблем, требующих современного нормативно-правового регулирования (В) и 23,7 % респондентов (50 чел.) — на низком уровне, так как имеются системные недостатки, требующие неотложного целостного нормативно-правового регулирования (Г).

Основная нагрузка по организации службы сотрудников СООП осуществляется их непосредственным руководителем — прямым начальником подразделения СООП ЛУ (ЛО), специализированным подразделением ЛОП (ЛПП), который реализует непосредственное руководство ими, анализирует состояние работы по установленному направлению деятельности, отдает обязательные для исполнения распоряжения¹. Кроме того, согласно Наставлению, начальник подразделения оказывает практическую помощь сотрудникам СООП по обеспечению общественного порядка в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры. Руководитель СООП осуществляет контроль за знанием сотрудниками СООП обстановки в зонах транспортной безопасности, выполняемой задачи, способов связи, а также своих прав и обязанностей, качеством несения

¹ Пункты 15.1–15.3 Типового положения о специализированном отделе (отделении, группе, направлении) по обеспечению общественного порядка... (Приказ МВД России от 8 октября 2018 г. № 663).

службы и выполнением задач по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений¹.

Однако результаты проведенного социологического опроса сотрудников СООП показали, что указанные руководители не в полной мере оказывают практическую помощь подчиненным сотрудникам. Так, на вопрос: *«Укажите, в какой степени руководитель подразделения оказывает практическую помощь сотрудникам СООП по обеспечению общественного порядка в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры?»* (приложение 2, вопрос № 9), 45,8 % респондентов (96 чел.) ответили, что руководитель подразделения оказывает практическую помощь сотрудникам СООП по обеспечению общественного порядка в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры не на системной основе в силу его загруженности, в целом оказывает положительный эффект на качество и эффективность несения службы подчиненными сотрудниками (Б), 27,3 % респондентов (57 чел.) оценили практическую помощь со стороны непосредственного руководителя как формальную, не носит методический характер, практически не влияет на качество и результативность службы подчиненных сотрудников (А).

Компетенция сотрудников СООП определена не только нормами ФЗ «О полиции»², но и другими нормативными актами. Так, в пункте 29.2 Наставления³ закреплена обязанность сотрудников СООП знать требования по обеспечению транспортной безопасности в части, касающейся органов внутренних дел, со ссылкой на ст. 8 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»⁴.

Сотрудники нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России, обеспечивающие правопорядок в поездах дальнего следования и пригородного сообщения (на объектах динамики), в своей деятельности руководствуются Инструкцией по организации

¹ Приказ МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95.

² СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Приказ МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837

работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения¹ (далее — Инструкция).

В пункте 2 Инструкции обозначена цель сопровождения пассажирских поездов нарядами полиции ЛУ (ЛО) (далее наряды сопровождения) — это обеспечение правопорядка в пассажирских поездах, безопасных условий для проезда пассажиров и деятельности работников локомотивных и поездных бригад.

В отличие от сотрудников СООП сотрудники нарядов сопровождения в своей деятельности руководствуются нормами Федеральных законов от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»² и от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»³ (п. 3 Инструкции), нормы которых не воздействуют на компетенцию органов внутренних дел (полиции) на транспорте.

Основные вопросы компетенции нарядов сопровождения конкретизируются в разделе III Наставления «Особенности несения службы нарядами сопровождения»⁴, в п. 26 которого закреплена обязанность по осуществлению обеспечения безопасности пассажиров, представителей пригородных пассажирских компаний, работников локомотивных и поездных бригад и общественного порядка в поезде; принятие мер по недопущению посадки и высадки пассажиров на ходу пассажирского поезда, проезда граждан на подножках, сцепках, крышах и в нерабочих тамбурах вагонов; проведение осмотра вагонов по прибытии состава на конечную станцию, недопущение нахождения посторонних лиц, предметов и вещей в составе поезда; проведение осмотра технологических ниш и пустот вагонов в присутствии начальника поезда и (или) работников локомотивной и поездной бригад, мест вероятной

¹ Российская газета. 2014. 14 февраля. № 34.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

³ Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации : Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170.

⁴ Приказ МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95.

установки взрывных устройств; передача в установленном порядке оперативному дежурному по ЛУ (ЛО) обнаруженных при осмотре поезда бесхозных вещей, ценностей, документов, оружия, боеприпасов, предметов и веществ, а также изъятых из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения; удаление в установленном порядке пассажира из поезда, если он при посадке в поезд или в пути следования нарушает правила проезда, общественный порядок и мешает спокойствию других пассажиров.

В последние годы получили значительное распространение различные виды «зацепинга» («трейнсерфинг», «руфинг», «трэйнхопинг», «трэйнрайдинг», «руфрайдинг»). Это проезд на крышах вагонов, открытых переходных и тормозных площадках, в полувагонах и на платформах либо с боковых или торцевых сторон вагонов или в подвагонном пространстве на элементах подвески подвижного состава, т. е. о нарушении пункта 12 Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности¹.

В 2017 году на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Госдума) поступил законопроект № 127297-7, внесенный Московской городской Думой, предусматривающий, в частности, ужесточение административной ответственности за посадку или высадку граждан на ходу поезда либо проезд на подножках, крышах вагонов или в других не приспособленных для проезда пассажиров местах, а равно самовольную без надобности остановку поезда либо самовольный проезд в грузовом поезде (ст. 11.17 КоАП РФ²). Как указывается в пояснительной записке к законопроекту, по статистическим сведениям, о фактах травмирования несовершеннолетних в Центральном федеральном округе (далее — ЦФО), предоставленным Управлением на транспорте МВД России по ЦФО, в 2016–2018 гг. на территории округа сотрудниками

¹ Об утверждении Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути : приказ Минтранса России от 8 февраля 2007 г. № 18 (ред. от 13.07.2015) (зарег. в Минюсте России 22.03.2007, № 9154) // Российская газета. 2007. 31 марта. № 67. Утратил силу.

² СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

транспортной полиции было выявлено 759 человек, занимающихся «зацепингом», из них на территории Московского транспортного узла — 664 несовершеннолетних «зацепера». В результате занятий «зацепингом» в 2016–2018 гг. на железных дорогах в ЦФО пострадало 119 человек, из которых 91 — несовершеннолетние; 34 человека погибло, из них 21 — несовершеннолетние.

При этом значительное количество случаев травматизма было зафиксировано на участках Московского транспортного узла, где в 2016–2018 гг. пострадало 77 человек, из которых 59 — несовершеннолетние; погибло 22 человека, из них 13 — несовершеннолетние. Всего в 2016–2018 гг. в ЦФО привлечено к административной ответственности 185 подростков¹.

Однако рассмотрение данного законопроекта на заседании Госдумы многократно откладывалось, и постановлением Госдумы от 11 сентября 2018 г. № 200 законопроект отправлен на доработку² и не принят до настоящего времени. Данный пример показывает, что актуальные вопросы, связанные с профилактикой и пресечением административных правонарушений на железнодорожном транспорте, на протяжении многих лет не решаются, и ОВДТ вынуждены работать в условиях несвоевременности принятия мер со стороны законодательных органов.

К субъектам обеспечения общественной безопасности в поездах дальнего следования и пригородного сообщения относятся работники железнодорожного транспорта (поездных и локомотивных бригад), которые тесно взаимодействуют с нарядами полиции сопровождения. Особенности обеспечения правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения работниками железнодорожного

¹ См.: проект Федерального закона № 127297-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») : [официальный сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/127297-7> (дата обращения: 20.08.2020).

² См.: Видеозаседания Госдумы от 11.09.2018 г., на котором 14 вопросом повестки было рассмотрение законопроекта № 127297-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: <https://video.duma.gov.ru/watch/?id=316526> (дата обращения: 20.08.2020).

транспорта закреплены в разделе IV Инструкции. Так, в пункте 28 закреплены обязанности начальника поезда и проводников вагонов в поезде дальнего следования:

- регулярно, не реже двух раз в сутки, информировать пассажиров о соблюдении мер личной безопасности, сопровождении поезда нарядом, порядке связи с ним, его местонахождении;

- не допускать в вагоны посторонних лиц, а после отправления поезда убедиться в их отсутствии в вагонах;

- при обнаружении посторонних лиц должны принять меры к их удалению и поставить в известность начальника поезда и наряд сопровождения;

- проводники контролируют все передвижения пассажиров по вагону и пассажирскому поезду, регулярно проверяют свободные купе, служебные и технические помещения (коридоры, тамбуры, туалеты). При выявлении подозрительных лиц, предметов и бесхозных вещей проводники информируют начальника поезда и наряд сопровождения.

Однако полномочия работников поездных и локомотивных бригад перевозчиками могут конкретизироваться. В частности, распоряжением АО «ФПК» от 27 декабря 2013 г. № 1616р утверждена «Инструкция о порядке действий сотрудников поездной бригады по обеспечению безопасности пассажиров и предупреждению актов незаконного вмешательства в деятельность пассажирского поезда»¹ (далее — Инструкция 1616р). В обозначенной Инструкции 1616р закреплены обязанности членов поездной бригады: начальник поезда, поездной электромеханик, проводник пассажирского вагона, директор вагон-ресторана, приемосдатчик груза и грузобагажа.

Так, к обязанностям начальника поезда относятся:

- осуществление контроля за действиями поездной бригады перед отправлением в рейс в парках отстоя и пунктах оборота

¹ О внесении изменения в распоряжение АО «ФПК» от 15.03.2011 г. № 193р «О мерах по противодействию актам незаконного вмешательства в деятельность пассажирского железнодорожного комплекса, обеспечению безопасности людей на объектах и транспортных средствах АО „ФПК”» : распоряжение АО «ФПК» от 27.12.2013 г. № 1616р. Документ не публиковался.

непосредственно до подачи пассажирского поезда на станцию под посадку пассажиров на предмет выявления подозрительных предметов, а также подозрительных лиц в вагонах поезда;

– незамедлительный доклад сотрудникам полиции, работникам охранных организаций, сопровождающим поезд, при получении от работников поездной бригады информации об обнаружении подозрительных предметов для организации проверочных мероприятий по идентификации данных предметов, а также сообщение об этом диспетчеру Ситуационного центра ОАО «ФПК»;

– при получении информации о подозрительных пассажирах или пассажирах, осуществивших посадку (высадку) на станциях, не соответствующих указанным в проездных документах, незамедлительное сообщение сотрудникам полиции, сопровождающим поезд, для организации проверочных мероприятий;

– не менее двух раз в сутки производство обхода вагонов пассажирского поезда в целях обнаружения посторонних лиц и подозрительных предметов в составе поезда. Результаты обхода отражать в рейсовом журнале ВУ-6 с указанием времени, даты и перегона, на котором производился осмотр вагонов.

О всех результатах деятельности по обеспечению общественной безопасности, происшествиях и противоправных действиях члены поездной бригады обязаны незамедлительно сообщать начальнику поезда.

Думается, что в целом закреплённая компетенция начальника поезда является достаточно полной, чтобы решать вопросы по организации системы обеспечения общественной безопасности в поезде и выполнения контроля за сотрудниками поездной бригады.

Аналогичный вывод складывается после изучения компетенции рядовых сотрудников поездной бригады. В частности, поездной электромеханик обязан проверять подвагонное оборудование и технологические ниши вагонов, а также потолочные люки на предмет выявления подозрительных предметов, после проверки опечатывать люки. Не менее двух раз в сутки проверять целостность печатей и пломб.

Среди сотрудников поездной бригады наибольшим объемом мер, которые возлагаются в целях обеспечения общественной безопасности, обладают проводники. Согласно Инструкции 1616р они, в числе общеизвестных обязанностей (проверять при посадке пассажиров и после отправления поезда проездные документы и документы, удостоверяющие их личность), обязаны проверять все имеющиеся ниши и пространства в вагонах, служебные шкафы, шкафы тамбура, сохранность пломб, подвагонное оборудование на предмет выявления подозрительных предметов; обращать внимание на пассажиров, в поведении и внешнем виде которых усматриваются такие признаки, как неестественно свободная одежда или одежда, не соответствующая сезону, скованность в движениях из-за возможно прикрепленного к телу взрывного устройства, излишняя возбужденность или заторможенность, неуравновешенность при общении; проверять после высадки пассажиров места, которые они занимали, на предмет возможно оставленных вещей и предметов, другие полномочия.

Однако в обязанностях проводника, закрепленных в Инструкциях АО «ФПК», имеются некоторые противоречивые детали. Так, в последнем абзаце п. 2.9 Инструкции проводника пассажирского вагона АО «ФПК» закреплена обязанность вызывать начальника поезда для решения вопроса отказа в посадке в вагон пассажиру, находящемуся в состоянии опьянения или нарушающему правила проезда или общественный порядок, мешающему спокойствию других пассажиров, находящемуся в болезненном состоянии, и в случае необходимости разрешения конфликтных ситуаций¹. Однако в п. «а» ст. 36 «Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности» закреплено, что пассажир может быть удален из поезда только работниками органов внутренних дел, если он при посадке

¹ Об утверждении Инструкции проводника пассажирского вагона АО «ФПК»: распоряжение АО «ФПК» от 27.04.2015 г № 515р (в ред. от 05.06.2017) // СЦБИСТ : [сайт]. URL: <http://scbist.com/2014-god/42666-fpk-515r-ot-27-aprelya-2015-g-ob-utverzhdenii-instrukcii-provodnika-passazhirskogo-vagona-ao-fpk-v-celyah-uporyadocheniya-organizacii-truda-i-opredeleniya.html> (дата обращения: 28.02.2021).

в поезд или в пути следования нарушает правила проезда, общественный порядок и мешает спокойствию других пассажиров¹. Начальник поезда и проводник не могут самостоятельно решить вопрос об удалении пассажиров, а только совместно с сотрудниками полиции. Получается, что хозяйствующий субъект (АО «ФПК») в одностороннем порядке принял решение применять акт федерального органа государственной власти об удалении указанных пассажиров во второстепенном значении. В случаях, когда пассажиры нуждаются в реагировании на нарушения общественного порядка сотрудниками полиции, они обращаются к проводнику соответствующего вагона, однако тот по Инструкции обязывается сообщить по данным фактам начальнику поезда, а не сотрудникам полиции. Думается, что проводник на практике не вполне заинтересован выполнять эту обязанность, надеясь на улаживание конфликтов, т. к. согласно п. 1.9 Инструкции проводник обязывается не допускать возникновения конфликтных ситуаций с пассажирами. Полагаем, что и с нарушителями также. Следовало бы в целях устранения данной коллизии в п. 2.9 Инструкции 1616р добавить, что решение об удалении пассажиров принимается сотрудниками полиции в присутствии или с согласованием с начальником поезда.

В Инструкции 1616р представлены обязанности и других членов поездной бригады. Кроме того, данный документ содержит алгоритм действий начальника поезда и других членов поездной бригады при возникновении тех или иных угроз или совершении актов незаконного вмешательства. Думается, что при разработке данной Инструкции исходили из того, какие виды угроз общественной безопасности имеют потенциальный и действительный характер по отношению к поезду пребывающих в нем пассажиров и граждан, членов поездной бригады, какие правонарушения совершались и какие происходили аварийные происшествия.

¹ Об утверждении Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 810 (ред. от 22.04.2024) // СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4058.

Исходя из проведенного анализа Инструкции 1616р следует, что к угрозам общественной безопасности (угрозам совершения или совершения АНВ) перевозчик пассажиров АО «ФПК» считает такие как: обнаружение подозрительных предметов; размещение в пассажирском поезде взрывных устройств (взрывчатых веществ); взрыв или пожар; захват заложников; поражение пассажирского поезда опасными химическими, радиоактивными или биологическими веществами; наружный обстрел вагонов поезда.

Реализация системы правовых, организационных, экономических и иных мер в сфере защиты объектов и транспортных средств от угроз совершения актов незаконного вмешательства другим субъектом железных дорог — ОАО «РЖД» — осуществляется подразделениями аппарата управления, филиалами, структурными подразделениями ОАО «РЖД» в рамках полномочий, установленных нормативными документами ОАО «РЖД»¹. В ОАО «РЖД» функционирует Департамент безопасности; региональные центры безопасности в границах соответствующих железных дорог; филиалы ОАО «РЖД» (за исключением железных дорог), в ведении (управлении, на балансовом учете) которых находятся объекты, транспортные средства; железные дороги и структурные подразделения филиалов ОАО «РЖД». Полномочия названных органов ОАО «РЖД» получили соответствующее закрепление в актах этой организации.

Следует отметить, что межведомственным правовым актом утвержден перечень потенциальных угроз совершения АНВ в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (всего 9 видов)².

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2018 г. № 943 утверждены правила взаимодействия субъектов обеспечения транспортной безопасности при проверке информации об

¹ Об утверждении Положения об организации обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта в ОАО «РЖД» : приказ ОАО «РЖД» от 3 апреля 2019 г. № 38 // Экономика железных дорог. 2019. № 7.

² Российская газета. 2010. 14 апреля.

угрозе совершения АНВ на ОТИиТС¹. Прежде всего в данном документе утверждается обязанность по взаимному информированию при проверке информации об угрозе совершения АНВ на ОТИиТС. Закрепляется последовательность действий ФСБ России, МВД России, Ространснадзора, региональных и муниципальных властей, а также остальных субъектов при получении и проверке информации обозначенного характера.

Результаты проведенного анализа компетенции субъектов безопасности на железнодорожном транспорте показывают, что субъекты транспортной инфраструктуры и транспортной безопасности функционируют на основе тех полномочий, которые определены нормативными правовыми актами Минтранса России. В свою очередь ОВДТ осуществляют функцию по обеспечению общественной безопасности на основе соответствующих актов МВД России. Следует отметить, что только некоторое число актов Минтранса России в исследуемой сфере согласовывается с МВД России, а количество межведомственных нормативных правовых и других актов по вопросам обеспечения общественной безопасности остается также небольшим². Можно прийти к выводу, что одно из важнейших направлений — взаимодействие в обеспечении общественной безопасности между двумя крупными субъектами — МВД России и Минтранс России — остается со многими нерешенными вопросами. Несмотря на рассмотренные выше обязанности работников транспортной инфраструктуры, локомотивных и поездных бригад об информировании сотрудников полиции об угрозе совершения АНВ на ОТИиТС, противоправных действиях пассажиров и других граждан, другой представляющей интерес информации, таковые выполняются не в достаточном объеме и не во всех случаях. Результаты проведенного анкетирования сотрудников ОВДТ подтверждают данный вывод.

¹ Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве : постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2018 г. № 943 // СЗ РФ. 2018. № 34. Ст. 5488.

² См.: Российская газета. 2014. 14 февраля. № 34 ; Российская газета. 2010. 14 апреля.

Так, на вопрос: *«Как Вы думаете, осуществляется ли работниками поездных бригад необходимый контроль за поведением пассажиров и других лиц, находящихся в вагонах?»* (приложение 2, вопрос № 8), 51,8 % респондентов (24 чел.) ответили, что работниками поездных бригад осуществляется необходимый контроль за поведением пассажиров и других лиц, находящихся в вагонах, только эпизодически (Б); 33,7 % респондентов (24 чел.) указали, что контроль осуществляется только при возникновении происшествий и обращений пассажиров.

До настоящего времени с 2015 года остается так и не принятым проект приказа о взаимодействии линейных управлений, отделов (отделений) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и железнодорожных транспортных организаций по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан на объектах транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта¹. В определенной мере положения предлагаемого в нем порядка взаимодействия между указанными субъектами могли бы внести вклад в улучшение их деятельности по обеспечению безопасности на железнодорожном транспорте. Однако указанный проект приказа предусматривает не все вопросы, требующие разрешения: не говорится о техническом оснащении посадочных групп, как строится работа по снятию информации с технических средств видеонаблюдения (не прописан порядок), не предусмотрены согласованные планы развития сил обеспечения общественной безопасности (подготовки, повышения квалификации) и т. п.

В свою очередь состояние неурегулированности многих вопросов взаимодействия субъектов обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте ограничивает их компетенцию,

¹ Проект Приказа МВД России и Минтранса России «Об утверждении Порядка взаимодействия линейных управлений, отделов (отделений) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и железнодорожных транспортных организаций по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан на объектах транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта» (подготовлен МВД России 26.11.2015) // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=29004&cacheid=F29980449F2FC60D18186AEC182FBD59&mode=splus&rnd=ADaYaQ#YTD2auUyC7nnMet01> (дата обращения: 20.08.2020).

тем самым порождает определенные упущения в их деятельности. К таковым вопросам следует отнести: полноценный обмен информацией об оперативной обстановке на объектах железнодорожного транспорта; проведение совместного анализа сложившейся оперативной обстановки; проведение в пределах своей компетенции совместных мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, обеспечению безопасных условий для проезда пассажиров и бесперебойного функционирования объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, в т. ч. на период проведения крупных общественно-политических, спортивных и массовых мероприятий, а также летнего оздоровительного сезона, на железнодорожном транспорте общего пользования; выработка и внесение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений на объектах железнодорожного транспорта общего пользования; проведение учений, тренировок, консультаций, рабочих встреч, совещаний, проверок. Следует согласиться с мнением А. Н. Александрова и А. Г. Тетерюка о том, что «ОВДТ не следует рассматривать в качестве главных субъектов обеспечения транспортной безопасности и, в первую очередь, по своей юридической природе и социальному назначению»¹.

Однако имеется и противоположное мнение. В частности, А. Н. Харитонов и О. В. Моховиков полагают, «что по характеру решаемых задач, объему выполняемых функций и непосредственной работы основным субъектом административно-правового контроля на транспорте является полиция»². Кроме того, данные органы не имеют

¹ Александров А. Н., Тетерюк А. Г. Территориальные органы МВД России как субъект обеспечения транспортной безопасности: соотношение объема обязанностей и ответственности // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) : к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова : сборник материалов X международной научно-практической конференции, г. Орел, 21 апреля 2016 г. Орел : Орловский юридический институт МВД России, 2016. С. 24–29.

² Харитонов А. Н., Моховиков О. В. Полиция как субъект административно-правового контроля на транспорте // Транспортное право. 2013. № 4. С. 21.

полномочий по осуществлению контрольных и надзорных функций, как на то указывают вышеназванные авторы.

Таким образом, в качестве итогов по параграфу могут выступать следующие выводы.

Разработанная классификация субъектов системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте позволяет представить определенную картину ее комплексных сил, их разнородность и многофункциональность в зависимости от объема и характера решаемых задач, реализуемых функций, степени их участия в обеспечении общественной безопасности.

Полагаем, что ведущую роль в системе обеспечения безопасности на транспорте ОВДТ потеряли в результате структурных реформ МВД России в начале 90-х гг. XX века, которые были продолжены в 2010–2012 гг., в результате которых ОВДТ утратили полномочия по осуществлению некоторых контрольных и надзорных функций.

В частности, в рамках реализации функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности ОВДТ были лишены полномочия по выдаче разрешения на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия и боеприпасов подразделениям военизированной охраны железнодорожного, воздушного и водного транспорта, что было предусмотрено пунктом 3.2.2 Типового положения о линейном управлении (отделе, отделении) внутренних дел на транспорте¹.

Отдельные управленческие решения, принятые в ходе проведенных реформ 2010–2012 гг. и на современном этапе в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте и оказавшие неблагоприятное воздействие на качество и результативность работы сил ОВДТ, требуют отмены.

Подтверждается положение о том, что ведущим органом, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, является Минтранс России, имеющий широкий круг полномочий по организации функционирования целостной системы

¹ Бюллетень текущего законодательства. 1993. № 5.

в рассматриваемой сфере. Наличие общих целей связывает между собой и таких субъектов управления транспортной безопасности, которые не находятся в отношениях субординации и подчиненности. При этом названное регулирование в предусмотренных случаях осуществляется совместно с другими субъектами обеспечения безопасности, включая МВД России.

В целом в ОВДТ функционируют две параллельные системы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном транспорте: на объектах статике и объектах динамики со специальными подразделениями, наделенными необходимой компетенцией. В сфере осуществления мер по обеспечению общественной безопасности линейные подразделения полиции на железнодорожном транспорте занимают одно из ведущих положений среди других практически независимых субъектов механизма обеспечения общественной безопасности на данном виде транспорта, что остро на системной основе ставит вопрос о налаживании эффективной системы взаимодействия между ними.

§ 2. Применение полицией административно-правовых мер, направленных на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, в комплексной системе мер обеспечения транспортной безопасности

Исследование нормативных правовых основ и компетенции субъектов обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, проведенное в предыдущих параграфах, показало, что перечисленные субъекты осуществляют свои функции на основе совокупности административных правовых норм, издаваемых различными компетентными органами (Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Минтрансом России, МВД России, ФСБ России, Росгвардией). При этом акты Минтранса России относятся к числу базовых, определяющих государственную политику и нормативное правовое регулирование в сфере транспорта.

Органы внутренних дел на железнодорожном транспорте руководствуются в деятельности по обеспечению общественной безопасности законодательством, определяющим функции полиции, ее обязанности и права, другие элементы ее статуса, подзаконными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, МВД России, Минтранса России. Однако правовые основы применения полицией административно-правовых мер, направленных, в том числе на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, закреплены в Федеральном законе «О полиции»¹. В определенной степени они коррелируются с нормами других федеральных законов, такими как: «О транспортной безопасности»², «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»³, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁴ и другими законами.

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

³ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

⁴ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

Подразделения полиции на транспорте в своей деятельности применяют целый комплекс закрепленных в законодательстве о полиции правовых и организационных мер, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений, посягающих на общественную безопасность на железнодорожном транспорте. Административно-правовая охрана общественного порядка на объектах транспорта выступает в качестве одной из функций деятельности органов внутренних дел¹.

Представляется целесообразным рассмотреть наиболее актуальные вопросы, связанные с применением сотрудниками ОВДТ мер, направленных на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте с учетом особенностей рассматриваемой отрасли хозяйства.

В качестве особенности рассматриваемых мер необходимо отметить, что они обусловлены той сферой общественных отношений, которая складывается в связи с эксплуатацией железнодорожного комплекса и входящей в нее системы объектов транспортной инфраструктуры. Специфика железнодорожного транспорта, его инфраструктура: специальные объекты — технологический комплекс (вокзалов, станций, платформ, железнодорожных составов, вагонов, технических сооружений и т. п.); отсутствие жилого сектора; наличие зон транспортной безопасности; скоростные пассажиро- и грузопотоки; концентрация на небольших площадях значительного количества материальных ценностей, лиц, осуществляющих трудовые функции на объектах; сезонный характер определенных работ («сезонные колебания») — летний и зимний режим следования поездов и локомотивов, часы пик; системная непрерывность и цикличность производственно-перевозочного процесса, особый режим рабочего времени и времени отдыха отдельных категорий работников железнодорожного транспорта²,

¹ Шиенкова А. С. Деятельность сотрудников полиции по выявлению административных правонарушений на объектах транспортной инфраструктуры // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 265.

² См.: Об утверждении Особенности режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда отдельных категорий работников железнодорожного транспорта общего пользования, работа которых непосредственно связана с движением поездов : приказ Минтранса России от 11 октября 2021 г. № 339 (зарег. в Минюсте России 24.01.2022, № 66971) // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403315567/?ysclid=memg5xwovd292312846> (дата обращения: 20.08.2020).

значительная протяженность участков оперативно-служебной деятельности, и другие факторы оказывают влияние на правовую, организационную основу деятельности органов внутренних дел и сотрудников полиции по обеспечению общественной безопасности.

Следует отметить, что административное правовое регулирование компетенции низовых ОВДТ на современном этапе остается в состоянии незавершенности. Такое состояние негативно сказывается на обеспечении общественной безопасности на железных дорогах. Об этом свидетельствует факт того, что Типовое положение линейных управлений МВД России на транспорте, входящих в состав соответствующих УТ МВД России по федеральным округам, до сих пор не принято. В него следовало бы включить административно-правовые нормы, содержащие единые для них функции, задачи, и полномочия, с учетом законодательства о транспортной безопасности, включая вопросы применения мер предупреждения и пресечения правонарушений. Деятельность ОВДТ по обеспечению общественной безопасности осуществляется в специфических условиях (особенностях). Как верно отмечено, на деятельность ОВДТ постоянное влияние оказывают производственные факторы¹.

Отсутствие жилого сектора в определенной мере ограничивает персонифицированную индивидуальную профилактику с категорией граждан, состоящих на профилактических учетах в органах внутренних дел. Вместе с тем, ОВДТ осуществляют оперативно-профилактические мероприятия, как: «Пригородный поезд», «Пассажир», «Розыск», «Арсенал», «Парк отстоя», «Курорт».

К следующей специфике следует отнести наличие предусмотренных законодательными и иными требованиями технических средств обеспечения транспортной безопасности ОТИиТС, отвечающим положениям обязательной сертификации. К ним относятся системы и средства: сигнализации; контроля доступа; досмотра; видеонаблюдения, аудио- и видеозаписи (включая в пассажирском салоне транспортного

¹ Занина Т. М., Агаркова Н. М. Взаимодействие правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах транспортной инфраструктуры // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 50.

средства (вагоне), тамбурах и других помещениях), связи, оповещения; сбора, обработки, приема и передачи информации; пунктов управления обеспечением транспортной безопасности и др.

К третьей специфике системы обеспечения общественной безопасности следует отнести наличие отдельных субъектов обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, к которым относятся: подразделения Управления транспортной безопасности Росжелдора, субъекты транспортной инфраструктуры (далее — СТИ), охранные предприятия перевозчиков (например, ОП «РЖД-ОХРАНА»), частные охранные предприятия и другие. Кроме того, согласно п. 2.3.3 приказа Минтранса России № 248¹ осуществляется изучение способов реализации потенциальных угроз совершения АНВ в деятельность ОТИиТС с применением банков данных о численности, оснащенности, подготовленности, осведомленности, а также действий потенциальных нарушителей, преследуемых целей при совершении акта незаконного вмешательства в деятельность ОТИиТС. После их изучения предлагаются рекомендации СТИ в отношении мер, которые необходимо дополнительно включить в систему мер по обеспечению транспортной безопасности.

Соответственно в целях обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте функционируют автономные от органов внутренних дел системы и силы безопасности, которые применяют меры предупреждения и пресечения правонарушений. Однако указанные функционирующие автономно системы не позволяют в полной мере обеспечить общественную безопасность на железнодорожном транспорте.

Во-первых, многие ОТИиТС не оборудованы техническими средствами, направленными на обнаружение случаев незаконного проникновения на объекты технологического комплекса и зоны транспортной безопасности, либо оборудованы в ограниченном количестве. К таким объектам относятся небольшие станции, посадочные платформы,

¹ Об утверждении Отраслевых типовых норм времени на работы по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства: приказ Минтранса России от 15 ноября 2010 г. № 248.

остановочные пункты и транспортные средства (пригородные электропоезда и дизель-электропоезда). Данная проблема решается фрагментарно, только в отношении отдельных ОТИ¹.

Считаем, что целесообразно было бы внедрять на российских железных дорогах техническое и программное решение *RODIO-TSM* для оптического обнаружения вторжений и препятствий на железнодорожных станциях и в тоннелях, позволяющее обнаруживать, дифференцировать и классифицировать перемещение по путям людей и животных, появление отдельных предметов и других возможных препятствий, а затем отправлять в реальном времени ситуационные предупреждения в дежурные части ОВДТ и другие органы управления безопасностью железных дорог.

Во-вторых, опыт показывает, что применение технических средств обнаружения взрывчатых веществ и взрывных устройств (далее — ВВ и ВУ) не всегда дает ожидаемый результат. Применяемые технические средства не обеспечивают в полной степени эффективностью и надежностью обнаружения ВВ и ВУ. Например, требования к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правила обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2016 г. № 969², не обновлялись с 2016 года.

Одним из направлений решения проблем обнаружения и пресечения противоправных действий и опасных происшествий могло бы быть использование опыта США: создание Национального центра связи

¹ Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта, не подлежащих категорированию, являющихся железнодорожными пассажирскими остановочными пунктами, в том числе входящими в состав пассажирских и грузовых железнодорожных станций, находящимися на железнодорожных участках Московской и Октябрьской железных дорог в границах Московских центральных диаметров : постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2449 (ред. от 05.04.2023) // СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 466.

² Об утверждении требований к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правил обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности : постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2016 г. № 969 (ред. от 03.05.2024) // СЗ РФ. 2016. № 40. Ст. 5749.

(далее — НЦС) — координационного центра управления безопасностью железных дорог и внедрение на российских железных дорогах системы, подобной американской *APD11 “txt-a-tip”*, позволяющей пассажирам и работникам железных дорог в случае необходимости отправлять во время поездки текстовые сообщения прямо со своих мобильных телефонов. Данный ресурс позволил усилить связь пассажиров и сил безопасности, непосредственно работающих на железной дороге, с НЦС, отправив сообщение о подозрении в совершении преступления или другого правонарушения на *APD11* со смартфона или на определенный номер со стандартного мобильного телефона, сотрудники НЦС обеспечивали бы оперативное реагирование на них. Следует также предусмотреть, чтобы таким средством не смогли воспользоваться лица, действовавшие из хулиганских побуждений, исключить возможность поступления ложных сообщений, их фильтрацию с помощью передовых информационных технологий.

Остается нерешенным в достаточной мере и вопрос о действиях сотрудников ОВДТ и других сил обеспечения общественной безопасности при проведении досмотровых мероприятий и пресечении нарушений обязательных требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или железнодорожных транспортных средствах¹.

Изучение положений законодательства в области транспортной безопасности показывает, что нормативное правовое регулирование деятельности ОВДТ по применению мер предупреждения и пресечения правонарушений реализуется, не отражая в полной мере специфику их деятельности.

¹ Об утверждении требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц и индивидуальных предпринимателей, не являющихся субъектами транспортной инфраструктуры и осуществляющих деятельность на объекте транспортной инфраструктуры, для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта, а также в зонах безопасности, установленных вокруг отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы, объектов транспортной инфраструктуры, и о признании утратившими силу некоторых правовых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 1550 (ред. от 11.12.2024) // СЗ РФ. 2023. № 39. Ст. 7055.

Наглядным примером этому служит осуществление досмотровых мероприятий в рамках нормы, предусмотренной п. 25 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹, а также пунктом 12.29 Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте². Нормой, закрепленной в п. 12.29 названного положения, установлено, что Линорган, реализуя на объектах транспорта задачи и полномочия органов внутренних дел, принимает участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте либо осуществляет такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами.

В то же время нормой, закрепленной в ст. 12 Федерального закона «О транспортной безопасности»³ устанавливаются виды досмотра (досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр), перечисляются виды специальных средств (металлодетекторы, газоаналитическая и химическая аппаратура, другие устройства), применяемые при осуществлении досмотровых мероприятий. В качестве уполномоченных субъектов на проведение данных мероприятий указываются только работники подразделений транспортной безопасности, т. е. работники вневедомственной охраны Минтранса и частных охранных предприятий. В более детальной форме проведение данных процедур регламентируется Правилами проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности⁴, согласно которым организация досмотровых мероприятий возлагается на субъектов транспортной инфраструктуры, (или) перевозчиков, а также застройщиков объектов транспортной инфраструктуры. Вместе с тем, в рассматриваемых правилах не отмечена функция сил ОВДТ при осуществлении досмотровых мероприятий, за исключением досмотра конвоируемых лиц перед их посадкой на ТС, который осуществляется

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

³ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

⁴ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411436939/> (дата обращения: 20.02.2025).

должностными лицами караула и (или) конвоя, в том числе совместно с сотрудниками территориальных органов МВД России в присутствии работников досмотра (п. 46).

Исходя из изложенного, приходим к выводу, что положения норм, предусмотренных п. 25 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹, и п. 12.29 Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте², не в полной мере отражают необходимую специфику по реализации транспортной полицией данной меры. Несмотря на то, что ОВДТ напрямую участвуют в обеспечении транспортной безопасности, Федеральный закон «О транспортной безопасности»³ ограничивает их роль при осуществлении досмотровых мероприятий, которые только информируются «для принятия мер реагирования в соответствии с их компетенцией» (ч. 10 ст. 12.2), включая проведение личного досмотра.

Результаты анкетирования сотрудников ОВДТ на железнодорожном транспорте подтверждают мнение о том, что сотрудники должны принимать участие в досмотровых мероприятиях (приложение 2, вопрос № 12). 54,7 % респондентов (109 чел.) ответили, что *у сотрудников транспортной полиции должна быть предусмотрена возможность участвовать и проводить досмотровые мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог на всех этапах их проведения. Поэтому в Федеральный закон от 9 июля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»⁴ следует внести соответствующие дополнения и изменения (А).*

В настоящее время в Российской Федерации не созданы независимые от полиции силы, действующие подобно Управлению транспортной безопасности (TSA) (агентство Министерства внутренней безопасности США), как вооруженный правоохранительный орган, осуществляющий досмотровые мероприятия и патрулирующий

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

³ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

железнодорожные составы совместно с полицией¹. Получается, что на железнодорожном транспорте Российской Федерации субъекты обеспечения общественной безопасности функционируют разобщенно.

Кроме того, следует отметить, что п. 10 Положения о Ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта² определена численность работников ведомственной охраны, которая определяется из расчета 6,5 единицы на один круглосуточный пост по охране наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования. Численность работников ведомственной охраны для защиты других охраняемых объектов, участия в обеспечении транспортной безопасности определяется в соответствии с «Нормами численности работников ведомственной охраны...»³, в которых эти нормы устанавливаются (помимо обозначенных наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования) только на объекты в районах Крайнего Севера и остальные районы Севера. К числу объектов, подлежащих обязательной охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора, относятся определенные виды тоннелей (длиной более 500 м или глубиной залегания более 15 м), мостовых переходов, а также железнодорожные станции, имеющие сортировочные горки с объемом переработки более 3 500 вагонов в сутки, а также железнодорожные станции внеклассные и 1 класса⁴. Остальные объекты подлежат охране по решению владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.

¹ Jobs at TSA : [Работа в TSA] // Transportation Security Administration : [website]. URL: <https://www.tsa.gov/about/jobs-at-tsa> (дата обращения: 25.04.2021).

² Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта : постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2009 г. № 540 (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3363.

³ О нормах численности работников ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта, участвующих в обеспечении транспортной безопасности : приказ Росжелдора от 16 декабря 2019 г. № 546 (зарег. в Минюсте России 21.01.2020, № 57214) // ИПП «ГАРАНТ.РУ» : [сетевое издание]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73339375/?ysclid=memhna2kv872649145> (дата обращения: 25.04.2021).

⁴ См.: Подпункты 1 и 2 Перечня наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования (Об утверждении перечня наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора : распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 3625-р // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. II). Ст. 275.

Указанное свидетельствует, что действующие нормы не обеспечивают необходимое покрытие нарядами и постами все ОТИиТС.

Также следует отметить, что нередко случаи, когда на крупных железнодорожных вокзалах «не образованы и (или) не сформированы подразделения транспортной безопасности (нарушение подп. 3 и 5 Требований¹) и не реализуется пропускной и внутриобъектовый режимы (нарушение п. 1.1 ст. 1 Федерального закона № 16-ФЗ², подп. 32 п. 5 Требований³), не обнаруживаются предметы и вещества, которые запрещены или ограничены для перемещения в зону транспортной безопасности ОТИ, не созданы КПП для осуществления пропускного и внутриобъектового режимов; не оборудованы и не функционируют, совершаются и другие нарушения, что подтверждается судебными решениями, в частности Арбитражного суда Оренбургской области⁴.

Представители Открытого акционерного общества «Российские железные дороги» безуспешно попытались обжаловать решение суда первой инстанции от 22 июля 2020 г. по делу об административном правонарушении № ОР16-06/19, согласно которому ОАО «РЖД» были признаны виновными в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ⁵, заключающегося в неисполнении требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенного по неосторожности, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния. Оренбургской транспортной прокуратурой в период с 23 по 26 июня 2020 г. проведена проверка исполнения требований законодательства о транспортной безопасности на

¹ Об утверждении требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта : постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2014 г. № 1208 (ред. от 04.09.2020) // СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6565. Утратило силу.

² СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

³ СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6565. Утратило силу.

⁴ См., напр.: Решение Арбитражного суда Оренбургской области по делу № А47-10053/2020 от 15.10.2020 г. // Судебные и нормативные акты РФ : [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/726htlPJwCZb> (дата обращения: 25.04.2021).

⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

железнодорожном вокзале Бузулук Южно-Уральской региональной дирекции железнодорожных вокзалов — структурного подразделения Дирекции железнодорожных вокзалов — филиала ОАО «РЖД», в ходе которой выявлены нарушения требований, установленных федеральным законодательством на объектах транспортной инфраструктуры. 13 июля 2020 г. (исх. № 02-02-2020) материалы по возбужденному Оренбургской транспортной прокуратурой делу об административном правонарушении направлены начальнику Управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Приволжскому Федеральному округу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (г. Самара) (далее — УГАН НОТБ ПФО Ространснадзора). По итогам рассмотрения дела Управлением вынесено постановление от 22 июля 2020 г. по делу об административном правонарушении № ОР16-06/19 о назначении заявителю административного наказания, предусмотренного ч. 1 ст. 1.15.1 КоАП РФ в виде взыскания административного штрафа в размере 55 000 руб.

Решением другого суда подтверждаются факты по невыполнению обязанностей по допуску к работе на должностях, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности ТС, только лиц из числа сил обеспечения транспортной безопасности, аттестованных и подготовленных в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О транспортной безопасности»¹ (не аттестовано более 30 начальников поездов)².

Кроме того, как показывают результаты социологического опроса о состоянии уровня системы взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками ведомственной охраны (приложение 2, вопрос № 6) 56,7 % респондентов (119 чел.) ответили, что система взаимодействия между полицейскими силами и силами ведомственной охраны Минтранса России находятся на пороговом уровне, что только более ослабляет функционирующую систему безопасности (А). Таким образом, отмечается в целом

¹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

² См., напр.: решение Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-21017/2020 от 24.09.2020 г. // Судебные и нормативные акты РФ : [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/dmqqQ9uZVzWP> (дата обращения: 25.04.2021).

неудовлетворительное состояние взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками ведомственной охраны.

Общероссийских данных, демонстрирующих взаимодействие между ОВДТ на железнодорожном транспорте с другими субъектами обеспечения безопасности, не имеется, поскольку такая статистика не ведется. Однако имеются данные по Управлению на транспорте МВД России по Северо-Западному федеральному округу (далее — УТ МВД России по СЗФО), полученные из Отдела исполнения административного законодательства (ОИАЗ), согласно которым 8 сообщений о происшествиях было получено от частных охранных организаций, 165 — от работников служб транспортной безопасности, из них 109 лиц было задержано и передано сотрудникам полиции, что в удельном весе составляет низкий процент.

Результаты, полученные в качестве ответа на вопрос об уровне функционирования системы взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками частных охранных организаций, подтверждают низкий уровень взаимодействия. Так, на вопрос, как Вы думаете, на каком уровне функционирует система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками частных охранных организаций? (приложение 2, вопрос № 5) *54,4 % респондентов (113 чел.) ответили, что система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками частных охранных организаций находится на пороговом (или низком) уровне, имеются существенные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования (А), 30,4 % респондентов (64 чел.) указали при ответе на низкий уровень (Б).*

Исходя из вышеизложенного, считаем целесообразным в статью 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности»¹ и в п. 17 Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности² внести

¹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

² URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411436939/?ysclid=memida6kbb898192983> (дата обращения: 25.04.2021).

дополнения, предусматривающие возможность сотрудниками органов внутренних дел (полиции) участвовать в досмотровых мероприятиях на всех этапах в зависимости от складывающейся оперативно-служебной обстановки. Данное предложение позволит сотрудникам полиции как силам, осуществляющим реагирование на нарушение требований законодательства в области общественной и транспортной безопасности, в необходимых случаях (в зависимости от складывающейся оперативно-служебной обстановки) эффективнее выявлять и отслеживать подозрительных лиц, пресекать реализацию противоправных замыслов на любой стадии проведения досмотра и его видов.

Основным организационным средством профилактики правонарушений со стороны полиции является наблюдение за лицами, работающими и пребывающими на объектах. Постоянная концентрация граждан на ОТИиТС дает возможность лицам реализовывать свои противоправные намерения, скрываться от преследования. Однако во многом непосредственное наблюдение, осуществляемое сотрудниками полиции, реализуется в зависимости от интенсивности пассажиропотока. При увеличении пассажиропотока по решению руководителя Линоргана могут быть выставлены посты и назначены патрули и оперативно-поисковые группы. По причине проведенных сокращений штатной численности сил транспортной полиции осуществить мероприятия по обеспечению общественной безопасности на всех ОТИиТС железных дорог на современном этапе не представляется возможным. Многие виды таких объектов остаются без необходимого обеспечения безопасности.

В определенных случаях и обстоятельствах предупреждение и пресечение конфликтных ситуаций между пассажирами возможно только при непосредственном присутствии сотрудников полиции.

Как показывают результаты проведенного социологического опроса граждан и сотрудников полиции, на вопрос об *эффективности применения полицейскими силами правовых средств предупреждения и пресечения правонарушений и конфликтных ситуаций на железнодорожном транспорте* (приложение 2, вопрос № 11) 48,2 % респондентов (100 чел.) ответили, что пассажиры и иные граждане

не воспринимают неполицейские силы как полноценных субъектов, требования и распоряжения которых следует выполнять, оценили эффективность деятельности неполицейских сил на среднем уровне (Б); 32,6 % респондентов (68 чел.) оценили их работу как неэффективную (В).

Следует отметить специфические составы административных правонарушений, которые пресекаются сотрудниками ОВДТ и по которым осуществляется производство. К данным составам относятся административные правонарушения в сфере транспорта, предусмотренные в КоАП РФ¹:

- статья 11.15.1 Неисполнение гражданами требований по соблюдению транспортной безопасности;
- часть 5 статьи 11.1 Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене (проход по железнодорожным путям в неустановленных местах);
- часть 3 статьи 11.14 Нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов на железнодорожном транспорте;
- статья 11.15 Повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования;
- статья 11.17. Нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте.

Данные виды административных правонарушений сотрудники ОВДТ пресекают систематически и осуществляют производство по данным делам. К числу распространенных нарушений относятся: самовольный проход граждан в зону транспортной безопасности ОТИ, минуя рамки металлодетектора, и другими способами, тем самым нарушая требования постановления Правительства Российской Федерации²; открытие концевого крана тормозной магистрали, вследствие чего срабатывание тормоза в составе поездов, повлекшее за собой их

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Нарушение пункта «а» ч. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 1550 (СЗ РФ. 2023. № 39. Ст. 7055).

остановку; незаконная парковка автомобилей рядом с подъездными путями ОТИ¹, что влечет административную ответственность по ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ².

Так по данным МВД России за последние три года фиксируется рост совершенных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ. В 2019 году таких правонарушений было совершено 482 (+23,3 % по сравнению с АППГ), т. е. 2017 года), в 2020 г. — 625 (+29,7 % по сравнению с АППГ) и в 2021 — 912 (+45,9 % по сравнению с АППГ). Следует отметить, что введение ограничений по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом, связанных с пандемией COVID-19, естественно снизилось количество совершаемых в сфере железнодорожного транспорта административных правонарушений. Однако их количество остается на высоком уровне (приложение 1).

Кроме того, следует отметить, что результаты проведенного анализа статистических данных по количеству совершаемых правонарушений на федеральном уровне и уровне федеральных округов вызывают некоторое недоумение. Так, из отчета начальника Вологодского линейного отдела МВД России на транспорте УТ МВД России по СЗФО следует, что сотрудниками только Вологодского линейного отдела УТ МВД России по СЗФО в течение 2021 года *было 234 таких административных правонарушений* при сохранении высокого уровня нарушений других видов (за нарушения антиалкогольного законодательства в 2020 году привлечено к административной ответственности 3 190 человек)³. Когда как по данным МВД России всего таких правонарушений было выявлено 912.

¹ Об утверждении требований по соблюдению транспортной безопасности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не являющихся субъектами транспортной инфраструктуры и осуществляющих деятельность на объекте транспортной инфраструктуры, для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта, а также в зонах безопасности, установленных вокруг отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы, объектов транспортной инфраструктуры, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2023 г. № 1550 (ред. от 11.12.2024) // СЗ РФ. 2023. № 39. Ст. 7055.

² СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ URL: <https://сзфоут.мвд.рф/document/23401026> (дата обращения: 01.05.2022).

В целях устранения условий совершения правонарушений в области обеспечения транспортной безопасности должностные лица ОВДТ вносят представления в адрес начальников ОТИ на железнодорожном транспорте с предложениями о принятии конкретных мер, исключающих нарушения законодательства в сфере транспорта, в т. ч. по обеспечению пропускного режима¹. В целях устранения недостатков, указанных во внесенном представлении, ОВДТ требуется устранение и других нарушений, допускаемых субъектами транспортной инфраструктуры: наличие свободного доступа лиц в зоны транспортной безопасности, отсутствие КПП.

Данными фактами подтверждается ненадлежащее исполнение субъектами транспортной инфраструктуры обязанностей по обеспечению транспортной безопасности².

Однако организация работы по устранению указанных в вышеназванных представлениях недостатков в деятельности полиции на железнодорожном транспорте нуждается в улучшении. Основной формой реакции на недостатки, указанные в представлениях, является обсуждение их на совещаниях и заслушивание сотрудников, непосредственно допустивших нарушения требований законодательства. Также проводятся дополнительные занятия по изучению личным составом нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте и производства по делам об административных правонарушениях. Как правило, каких-либо других мер по недопущению подобных нарушений в ОВДТ не принимается. Как следствие совершение однотипных нарушений сотрудниками ОВДТ продолжается до настоящего времени.

Сотрудники ОВДТ в целях выполнения возложенных служебных обязанностей применяют меры административного принуждения. Соглашаясь с мнением В. А. Кучинского о том, что меры пресечения

¹ Представление об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и правонарушений Санкт-Петербургского ЛУ МВД России на транспорте от 17.02.2020 г. № 62/12-2805 в отношении начальника Северо-Западной региональной дирекции железнодорожных вокзалов // Архив Управления на транспорте по Северо-Западному федеральному округу.

² Там же.

представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по непосредственному прекращению противоправного поведения¹, следует отметить, что при применении мер психического или физического воздействия лицо лишается возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей².

Как верно отметил А. И. Каплунов, меры административного пресечения характеризует то, что их применение вызывается реально возникшей противоправной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще длится³.

Пресекая указанные выше правонарушения, сотрудники полиции на транспорте применяют меры принуждения, как психического характера, так и физического. К мерам административного принуждения психического характера относятся:

- требование от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий (п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»⁴);

- требование от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия ... для обеспечения безопасности граждан (п. 7 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- предупреждение граждан о намерении применить физическую силу, специальные средства с предоставлением им возможности и времени для выполнения законных требований сотрудником полиции (ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О полиции»).

Как и меры административного предупреждения, меры административного принуждения психического характера являются

¹ Кучинский В. А. Правовые средства обеспечения правомерного поведения граждан и их применение в правоохранительной деятельности ОВД // Правовые средства обеспечения социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : сборник научных трудов. Минск : Минская высшая школа МВД СССР, 1989. С. 38.

² Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. Москва : МВШМ, 1987. С. 13.

³ Каплунов А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика : монография. Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2018. С. 13.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

первичными по отношению к мерам административного принуждения физического характера. Однако психическое принуждение не способно в полной мере подавить волю лица к совершению противоправных действий. Как точно отметил А. В. Мингес, при психическом принуждении у принуждаемого еще остается свобода выбора, при осуществлении физического принуждения он теряет ее и перестает принадлежать себе¹.

К числу специфических задач и мер, осуществляемых силами ОВДТ, относятся: содействие администрации вокзалов в обеспечении порядка в залах ожидания, билетных кассах, при посадке и высадке; упреждение больших скоплений и давок пассажиров; пресечение посадки пассажиров, находящихся в состоянии опьянения, и принятие к ним установленных законом мер; пресечение выбрасывания из подвижного состава каких-либо подозрительных предметов и другие меры.

К числу массовых относятся нарушения требований, регламентирующих порядок прохода по железнодорожным путям, в частности, положения, закрепленные в п. 2 и 3 Требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц², которые привлекаются к административной ответственности по ч. 5 ст. 11.1 КоАП РФ³. В частности, граждане (безбилетники) допускают сход с пассажирской платформы на железнодорожные пути с целью миновать турникеты и не платить за проезд, допускают переход через железнодорожные пути, проезд на подножках и крышах вагонов, посадку и высадку на ходу поезда, остановку поезда без надобности стоп-краном, проезд в тамбуре и на переходных площадках и другие правонарушения в сфере безопасности.

Особо следует отметить деятельность сотрудников полиции ОВДТ, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность при сопровождении электропоездов и поездов дальнего

¹ Мингес А. В. Реализация конституционного права на неприкосновенность личности в сфере специального административного пресечения : дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. С. 24.

² СЗ РФ. 2023. № 39. Ст. 7055.

³ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

следования. К числу мер, применяемых сотрудниками транспортной полиции, относятся удаление правонарушителя с поезда по решению начальника поезда. Однако данная мера применяется также со сбоями. Причиной сбоев в системе оповещения транспортной полиции о правонарушениях и происшествиях в электропоездах «пассажир (кнопка экстренного вызова) — машинист — дежурный по станции — дежурный по Линоргану» иногда является человеческий фактор.

Практика показывает, что наряды полиции сопровождения, как правило, формируются для обеспечения общественной безопасности поездов, следующих в вечернее и ночное время, поездов международного следования, с наличием определенных категорий граждан (призывников, футбольных фанатов, демобилизованных из Вооруженных Сил Российской Федерации и др.). Однако количество полицейских сил на железнодорожном транспорте находится в ограниченном составе. Другие силы (неполицейские) не могут в полной мере обеспечивать безопасность на железнодорожном транспорте, что подтверждается и результатами социологического исследования.

Так, на вопрос о *степени участия ведомственной охраны железнодорожного транспорта Минтранса России, частных охранных предприятий и других субъектов обеспечения безопасности (кроме сил полиции — ОВДТ) на железных дорогах* (приложение 2, вопрос № 2), более 69 % респондентов (145 чел.) указали как низкую.

В пути движения поездов дальнего следования наряды полиции обеспечивают общественный порядок и общественную безопасность во взаимодействии с работниками железнодорожного транспорта¹, принимают совместные меры, направленные на недопущение посадки и высадки пассажиров на ходу пассажирского поезда, проезда граждан на подножках, сцепках, крышах и в нерабочих тамбурах вагонов. Также осуществляют осмотр вагонов по прибытии состава на конечную станцию на предмет выявления нахождения посторонних лиц, предметов и вещей в составе поезда, осмотр технологических ниш

¹ См., п. 15 Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения (Российская газета. 2014. 14 февраля. № 34).

и пустот вагонов, и удаление в установленном порядке пассажира из поезда.

Сотрудники железнодорожного транспорта ряд мер осуществляют самостоятельно. При обнаружении противоправных действий или обращении пассажиров о противоправных действиях проводники вагона немедленно сообщают об этом начальнику поезда и наряду с сопровождением (п. 29 Инструкции).

Но результаты анкетирования сотрудников полиции, осуществляющих сопровождение поездов, *показывают иное положение дел (приложение 2, вопрос № 7). По их мнению (58,4 %, 122 чел.), проводники и другие сотрудники поездных бригад сообщают о пассажирах, покинувших поезд на станциях, не предусмотренных их проездными документами, и осуществляют осмотр вагонов в целях обнаружения закладки взрывных устройств, от случая к случаю, в основном при обращении пассажиров о совершении такими пассажирами противоправных действий, осмотр вагонов проводят формально (Б).*

В целях предупреждения правонарушений и происшествий сотрудники полиции должны осуществлять не только наблюдение за пассажирами и другими гражданами на ОТИиТС железнодорожного комплекса, но и за работниками транспортной инфраструктуры. В особенности это относится к работникам поездных и локомотивных бригад. В частности, нередки случаи незаконной продажи алкогольной продукции со стороны работников вагонов-ресторанов, что расценивается как создание условий для административных правонарушений, в т. ч. совершаемых в сфере общественной безопасности.

Меры, применяемые сотрудниками ОВДТ, в зависимости от адресата можно классифицировать:

– на меры, направленные на предупреждение правонарушений и нарушений дисциплины со стороны работников ОТИиТС (наблюдение; участие в квалификационной комиссии по рассмотрению кандидатов на должности, связанные с обеспечением транспортной безопасности; сообщение о нарушениях законодательства начальнику поезда и дежурному Линоргана, непосредственное пресечение

правонарушений посредством реализации мер психического и физического принуждения);

– меры, направленные на предупреждение правонарушений со стороны пассажиров и граждан, пребывающих на ОТИиТС.

Первая группа воздействия в основном носит ограниченный характер применения, т. к. полиция не осуществляет надзорную функцию в сфере транспорта. Данные меры характеризуются в качестве мер преимущественно общепрофилактического характера. Однако их выявление и пресечение носит актуальный характер по той причине, что они могут служить причиной и условиями совершения правонарушений, совершаемых другими лицами (пассажирами, находящимися на ОТИиТС лицами). Во многом нарушения требований законодательства со стороны работников ОТИиТС железнодорожного транспорта происходят либо из-за незнаний их в достаточной мере, либо по причине халатности, что также подтверждается *результатами проведенного анкетирования. На вопрос о должном уровне знаний норм законодательства в сфере обеспечения транспортной (общественной) безопасности проводниками АО «ФПК», ОАО «РЖД» и других компаний-перевозчиков (приложение 2, вопрос № 10), только 10,6 % респондентов (22 чел.) ответили, что проводники АО «ФПК», ОАО «РЖД» и других компаний-перевозчиков знают на должном уровне (А).*

В отдельных случаях при производстве по делам об административных правонарушениях должностные лица ОВДТ вносят представления об устранении причин и условий совершения правонарушений в адрес должностных лиц ОТИиТС. На уровне руководящего состава работников ОТИиТС осуществляется обмен информацией об обстановке, складывающейся на рассматриваемых объектах, анализ, проведение совместных мероприятий по предупреждению и пресечению правонарушений. Реализация других организационных мер, как проведение консультаций, рабочих встреч, совещаний, проверок нуждается в выработке конкретной повестки с целью решения проблем функционирования системы безопасности. Актуальный вопрос организации охранных мероприятий в парках отстоя пригородных электропоездов возможно решить только совместными усилиями всех субъектов

транспортной безопасности. В частности, в 2020 году на базе УТ МВД России по СЗФО проведены совещания с представителями ОАО «РЖД» (Северо-Западный региональный центр безопасности), АО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания», Федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации», в которых решались вопросы обеспечения безопасности на Октябрьской железной дороге¹.

Справедливым является мнение, что при реализации направлений деятельности ОВДТ по обеспечению транспортной безопасности сталкиваются с наличием некоторых факторов, существенно влияющих на их реализацию — дефицит бюджета; низкий уровень профессионализма сотрудников; наличие коррупционной составляющей; неэффективный контроль/надзор за сотрудниками; нехватка высококвалифицированных кадров; огромное количество транспортных средств².

Кроме того, как показало изучение материалов практики, в частности, представления об устранении нарушений закона от Северо-Западной транспортной прокуратуры³ следует, что были нарушены требования п. 3.1 приказа МВД России от 28 марта 2015 г. № 381⁴ по фактам отсутствия совместных планов УТ МВД России по СЗФО с иными территориальными органами по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении в 2020 году массовых мероприятий (стр. 3). Также не проводились совместные совещания и рабочие встречи в целях выработки дополнительных мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных

¹ Тезисы доклада начальника УТ МВД России по СЗФО генерал-майора полиции Е. Е. Сташишина Полномочному представителю Президента России в Северо-Западном федеральном округе по теме: «Краткая оценка криминогенной обстановки на объектах транспортной инфраструктуры, входящих в оперативное обслуживание УТ МВД России по СЗФО за 12 месяцев 2020 г.» // УТ МВД по СЗФО : [официальный сайт]. URL: <https://сзфоут.мвд.рф/document/23449538> (дата обращения: 01.05.2021).

² Чаптыков О. А., Моховиков О. В., Сергеев К. А. Организационно-правовой статус полиции в сфере обеспечения транспортной безопасности // Академическая публицистика. 2020. № 10. С. 157.

³ Представление об устранении нарушений закона от Северо-Западной транспортной прокуратуры в адрес начальника УТ МВД по СЗФО от 20 июля 2020 г. № 23/1-19/41-2020.

⁴ URL: <https://xn--glaohgee.xn--b1aew.xn--p1ai/folder/2099333> (дата обращения: 20.02.2021).

правонарушений, выявлению и раскрытию преступлений, розыску лиц, обеспечению правопорядка в общественных местах (стр. 4). Совместные учения и тренировки сил и средств обеспечения безопасности проводятся крайне редко.

Актуальным остается вопрос по непосредственному применению сотрудниками полиции мер административного принуждения в различных ситуациях конфликтного характера, при неповиновении законным требованиям сотрудников транспортной полиции. Динамичность пассажирских потоков требует от полиции оперативного вмешательства при совершении правонарушений. Во многих случаях у граждан отсутствует желание оказывать содействие сотрудникам полиции в силу спешки, боязни опоздать на поезд, и они отказываются выступать в роли понятого, давать свидетельские показания. Применение мер, направленных на выяснение обстоятельств совершенного правонарушения, связано с возможной задержкой пассажиров на посадку/высадку, усложняет процесс общения между сотрудниками полиции и гражданами. С силу данных обстоятельств осуществление даже незначительных во времени действий сотрудников полиции в отношении граждан требуют повышенной степени их обоснования. Такие меры административного принуждения как доставление и административное задержание в определенных случаях (например, при неповиновении сотрудникам полиции) являются необходимыми, что вынуждает применять физическую силу и специальные средства. Однако применение последних мер не во всех случаях является законным и обоснованным. Неправомерное применение сотрудниками ОВДТ физической силы и специальных средств является нарушением законности.

К числу допускаемых со стороны сотрудников ОВДТ нарушений следует отнести нарушения, совершаемые данными должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях. В частности, были исследованы материалы, поступившие в УТ МВД России по СЗФО из надзорных органов прокуратуры на транспорте, на предмет изучения типичных случаев нарушений

требований законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях.

Так, начальнику Нижегородского ЛО МВД России на транспорте Северо-Западной транспортной прокуратурой внесено представление об устранении нарушений требований законодательства об административных правонарушениях от 17 апреля 2020 г. № 23/1-4-2020¹, в котором отмечается о нарушении принципа допустимости доказательств (в материалах дела указывается неточное время совершения административного правонарушения, производятся недопустимые исправления, в протоколах не указываются свидетели совершения административного правонарушения). В свою очередь, должностное лицо (руководитель ЛО) при подготовке к рассмотрению материалов дел об административных правонарушениях не осуществил проверку их на предмет правильности составления и полноты.

Среди других нарушений следует отметить:

- нарушение требований п. 2 ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ (не назначение максимального размера денежного штрафа как административного наказания при совершении одним лицом нескольких административных правонарушений при рассмотрении должностным лицом ЛО);
- не учтено наличие отягчающих обстоятельств при рассмотрении дела (не учтен факт, что лицо является подвергнутым административному наказанию за ранее совершенное правонарушение);
- ошибки, допускаемые в извещении о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении (сведения о рассмотрении материалов дела об административном правонарушении, указанные в протоколе об административном правонарушении, отличаются от тех, которые указаны в извещении соответствующего лица)²;
- факты незаконного неудовлетворения ходатайств о рассмотрении дела об административном правонарушении по месту жительства

¹ Материалы отдела по исполнению административного законодательства УТ МВД России по Северо-Западному федеральному округу // Архив УТ МВД России по СЗФО.

² Протест прокурора Новгородской транспортной прокуратуры на постановление от 7 августа 2020 г. по делу об административном правонарушении № 826661.

лица, в отношении которого осуществлено производство по делу об административном правонарушении.

– неразъяснение лицам, в отношении которых осуществляется производство по делам об административных правонарушениях, требований ст. 31.1, 20.2 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ¹;

– указание разного времени совершения административного правонарушения в протоколах и постановлениях об административных правонарушениях (протест прокурора Ленинград-Финляндской транспортной прокуратуры на постановление по делу об административном правонарушении от 17 июня 2020 г.);

– искажение сведений регистрационных паспортных данных лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении;

– при обосновании решения в постановлении по делу об административном правонарушении не отражена суть нарушения со ссылкой на нормативный правовой акт, который был нарушен правонарушителем (по бланкетным составам административных правонарушений)²;

– в протоколах о доставлении лиц в дежурные служебные помещения ОВДТ не указаны основания доставления (не указана статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за совершенное правонарушение)³.

В качестве причин указанных нарушений прокурорами указываются: низкий уровень исполнительской дисциплины и профессиональной подготовки сотрудников ОВДТ, отсутствие надлежащей организации работы в данной сфере со стороны должностных лиц, а в качестве условий — отсутствие должного ведомственного контроля за деятельностью подчиненных сотрудников со стороны руководителей.

¹ Представление прокурора Санкт-Петербургской транспортной прокуратуры об устранении нарушений в сфере административного законодательства от 13 мая 2020 г. № 2-21-101/2020.

² Протест прокурора Ленинград-Финляндской транспортной прокуратуры от 30 июня 2020 г. № 23/1-20-2020 на постановление по делу об административном правонарушении от 10 июня 2020 г. № 657.

³ Представление прокурора Волховстроевской транспортной прокуратуры от 20 марта 2020 г. № 23/1-1-2020.

В качестве итога по параграфу следует обозначить следующие выводы.

Деятельность полиции на железнодорожном транспорте находится в прямой зависимости от специфики данной отрасли хозяйства, ее технологического комплекса. Как статичный, так и динамичный характер ОТИиТС существенно влияют на организацию деятельности ОВДТ, чем она отличается от характера деятельности других видов ОВД (нелинейных). При выполнении обязанностей по пресечению административных и иных правонарушений сотрудники ОВДТ должны обладать знаниями специфических нормативных правовых актов и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте. В определенной части реализация полномочий полиции, среди которых проведение досмотровых мероприятий, сотрудниками линейных подразделений реализуется ограниченно, выступая в определенной мере в роли крайнего (завершающего) субъекта реагирования на правонарушения и происшествия. Отчасти негативную роль в эффективности деятельности сил полиции играет недооснащенность зон безопасности современными техническими и информационными средствами как элементов системы безопасности.

Многосубъектность системы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте порождает определенные проблемы в организации и реализации взаимодействия между ними. Кроме того, не все ОТИиТС железнодорожного транспорта обеспечиваются силами ОВДТ и силами иных субъектов обеспечения безопасности, тем самым существуют ниши и изъяны в системе обеспечения безопасности.

Применение полицией административно-правовых мер, направленных на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, во многом находится также и в зависимости от составов административных правонарушений, предусмотренных в качестве мер административно-правовой защиты общественных отношений в сфере железнодорожного транспорта и содержащихся в КоАП РФ¹. Сотрудниками ОВДТ применяются меры по предупреждению и пресечению схода с пассажирской платформы на железнодорожные

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

пути с целью миновать турникеты и не платить за проезд, перехода через железнодорожные пути, проезда на подножках и крышах вагонов, посадки и высадки на ходу поезда, остановки поезда без необходимости стоп-краном, проезда в тамбуре и на переходных площадках, и других правонарушений в сфере безопасности. При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях сотрудники подразделений полиции на железнодорожном транспорте широко применяют меры обеспечения такого производства.

Исследование показало, что при производстве по делам об административных правонарушениях сотрудниками допускаются нарушения как общего характера, так и те, которые обусловлены спецификой охраняемых объектов. В определенной части должностные лица ОВДТ оказывают корректирующее воздействие на иных субъектов обеспечения безопасности, направляя в их адрес представления об устранении причин и условий совершения правонарушений на ОТИиТС на железнодорожном транспорте с предложениями принятия конкретных мер, исключающих нарушения законодательства в сфере транспорта, в т. ч. по обеспечению пропускного режима.

ОВДТ на железнодорожном транспорте остаются одним из основных субъектов обеспечения безопасности. Однако отмеченные выше недостатки и систематические нарушения со стороны их сотрудников, упущения и недостатки в организации деятельности, динамичное развитие общественных отношений и появление современных информационных технологий, искусственного интеллекта и других новейших систем требуют современных комплексных решений, как в ближайшей, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

§ 3. Направления по совершенствованию административно-правового регулирования деятельности полиции на железнодорожном транспорте

Исследование становления и развития системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в России и в зарубежных странах показало, что вопрос эффективности и результативности профилактики и пресечения правонарушений на изучаемом виде транспорта оставался и остается актуальным на протяжении всех этапов его функционирования. На обеспечение общественной безопасности государства выделяли соответствующие материальные (финансовые), технические и кадровые ресурсы. Без преувеличения следует констатировать, что в целях обеспечения безопасности железнодорожного транспорта в зарубежных странах (Великобритании, США, КНР, Германии) создавались и функционировали самые передовые, оснащенные и подготовленные компетентные полицейские силы. В Российской империи такими силами являлись полицейские силы жандармов, обладающие достаточным объемом полномочий по предупреждению и пресечению правонарушений на железных дорогах, включая вопросы противодействия терроризму.

В советский период развития железных дорог были этапы, характеризующиеся ослаблением состояния системы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте. Однако по протяженности времени они сравнительно были небольшими, и, так или иначе, под давлением объективных факторов государство возвращалось к тому, чтобы выстроить заново или усовершенствовать действующую систему обеспечения безопасности на железных дорогах, потратив на это существенные материальные и кадровые ресурсы, в том числе на развитие милицейских (полицейских) сил.

Принимая в расчет, что на современном этапе развития железнодорожный транспорт в России относится к крупнейшим отраслям экономики, проблемы обеспечения общественной и иных видов безопасности на нем остаются актуальными.

Отсутствие четко структурированной, заточенной на единого ведущего компетентного субъекта обеспечения общественной безопасности на железном транспорте системы позволяет оценить ее как не вполне надлежащую. На субъекты транспортной безопасности Минтранса России был возложен значительный, но недостаточный объем полномочий для решения поставленных в сфере безопасности задач. Проводимые на протяжении последнего времени мероприятия в рассматриваемой сфере (в том числе и в системе МВД России) являются несистемными, по существу не решающими проблему строительства эффективной системы безопасности на железнодорожном транспорте, которая продолжает работать с комплексом уязвимостей. Действующая система обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте характеризуется следующими чертами:

во-первых, многосубъектность системы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте, которая постоянно возвращает наше внимание на проблему эффективного взаимодействия между ними;

во-вторых, отсутствие ведущего полноценного субъекта обеспечения безопасности, что в экстремальных случаях может повлечь сбой работы системы в целом, а также наступление тяжких последствий;

в-третьих, неполицейские силы не наделены достаточным объемом полномочий по обеспечению безопасности на рассматриваемом виде транспорта, их действия рассчитаны и заточены на содействие сил ОВДТ, представительство которых на ОТИиТС железных дорог на протяжении последнего времени сокращается;

в-четвертых, несмотря на принятые меры, ОТИиТС железных дорог остаются недооснащенными современными высокотехническими системами безопасности, позволяющими выявлять, устанавливать и передавать субъекту реагирования исчерпывающую информацию о происшествиях и правонарушениях, и лицах, причастных к ним;

в-пятых, подводя некоторый итог, следует отметить о существующем стремлении собственников ОТИиТС и других субъектов транспортной безопасности экономить на затратах, которые должны быть направлены на развитие систем безопасности на железнодорожном

транспорте. До сих пор не на всех объектах функционирует пропускной и внутриобъектовый режимы, образованы и (или) сформированы подразделения транспортной безопасности. Кроме того, подтверждаются факты по невыполнению обязанностей по допуску к работе на должностях, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности ОТИиТС, только лиц из числа сил обеспечения транспортной безопасности, аттестованных и подготовленных в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О транспортной безопасности»¹. Следует согласиться с мнением Т. М. Заниной и Н. А. Агарковой о том, что деятельность правоохранительных органов, направленная на обеспечение общественного порядка и безопасности на транспорте, не имеет единой системы².

Исходя из изложенного, представляется целесообразным представить некоторые предложения по совершенствованию системы обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте и деятельности на ней ОВДТ.

Предлагаемые меры по совершенствованию организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел на железнодорожном транспорте с учетом сложившихся проблем, а также все углубляющейся интеграцией в организацию деятельности органов управления различного уровня результатов развития информационных технологий и искусственного интеллекта, можно разделить на две группы (два этапа).

К первой группе следует отнести такие меры, которые могут улучшить организацию деятельности рассматриваемых ОВДТ на первоначальном этапе.

Представляется, что ОВДТ в определенной степени должны приобрести некоторые надзорные полномочия по вопросам функционирования системы общественной безопасности на железнодорожном транспорте, проводимые инициативно, иметь право:

¹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

² Занина Т. М., Агаркова Н. А. Взаимодействие правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах транспортной инфраструктуры // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 51.

1. Осуществлять надзорные мероприятия за деятельностью работников железнодорожного транспорта в сфере выполнения ими обязанностей и соблюдения обязательных требований по обеспечению общественной безопасности. В частности, принимать меры к недопущению передачи посторонними лицами работникам поездных бригад посылок и других предметов для провоза в поездах; осуществлять контроль за деятельностью систем оповещения о повышении бдительности и порядке действий при обнаружении бесхозных и подозрительных предметов на ОТИиТС; осуществлять мониторинг за состоянием ниш и пустот вагонов, наличия пломб на закрываемых люках¹;

2. Проводить мониторинг работы КПП, на которых осуществляются досмотровые мероприятия;

3. Осуществлять мониторинг подготовки сотрудников, в полномочия которых входит обеспечение транспортной безопасности на железнодорожном транспорте;

4. Проводить проверки организации охраны поездов и электропоездов в пунктах отстоя, осуществлять осмотры таких мест отстоя на предмет надлежащей организации охраны.

С учетом представленных предложений в действующую редакцию п. 12.30 Типового положения о линейном отделе МВД России² на железнодорожном, водном и воздушном транспорте также следует внести дополнения. Так, в действующей редакции этого пункта указано, что Линорган участвует в соответствии с законодательством Российской Федерации в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности. Считаем целесообразным изменить действующую редакцию и представить ее следующим образом:

¹ О внесении изменения в распоряжение АО «ФПК» от 15.03.2011 г. № 193р «О мерах по противодействию актам незаконного вмешательства в деятельность пассажирского железнодорожного комплекса, обеспечению безопасности людей на объектах и транспортных средствах АО „ФПК”» : распоряжение АО «ФПК» от 27.12.2013 г. № 1616р. Документ не публиковался.

² Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

«Участствует в соответствии с законодательством Российской Федерации в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, а также проводит отдельные проверочные мероприятия лиц и объектов в рамках закрепленных полномочий, передает информацию о случаях нарушения установленных требований в уполномоченный надзорный орган для осуществления проверки».

Исходя из этого считаем, что полиция должна быть наделена соответствующими правами, закрепленными в ст. 13 Федерального закона «О полиции»¹. Так, в статью 13 данного Закона необходимо включить п. 41 аналогичного содержания, что и в п. 12.30 рассмотренного ранее Типового положения. Данные меры позволят полиции выявлять на ОТИиТС отсутствие функционирования пропускного и внутриобъектового режимов, деятельности на них подразделений транспортной безопасности, проводить проверки организации охраны поездов и электропоездов в пунктах отстоя, осуществлять осмотры таких мест отстоя на предмет надлежащей организации охраны и сообщать в надзорный орган об указанных фактах органу надзора.

В свою очередь за органами, подведомственными Минтрансу России, необходимо оставить ведущую (включая надзорную) роль в обеспечении транспортной безопасности. Однако необходимо пересмотреть некоторые положения, регулирующие проведение проверок. Так, в аналитическом докладе, посвященном осуществлению контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации за 2019 год, указано, что «³/₄ всех проверок являются внеплановыми, что является скорее неэффективным. В рамках него не осуществляется проактивное управление рисками. Более того, риск-ориентированный подход, вообще, не применяется при проведении внеплановых проверок. Такие проверки являются реакцией на какие-либо уже свершившиеся события или поступившие жалобы и, чаще всего, не имеют своей целью

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

предупредить наступление вреда в будущем»¹. Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного надзора, при котором выбор интенсивности проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу опасности².

При осуществлении досмотра сотрудники полиции выступают в качестве вторичных субъектов, так как в пределах досмотровых зон только участвуют в проведении досмотра граждан. Это отражено в п. 12.29 рассматриваемого Типового положения о Линоргане, в котором закреплено полномочие, что он принимает участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, либо осуществляет такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами.

Юридически осуществлять самостоятельно досмотровые мероприятия сотрудники полиции на транспорте вправе, однако практически этим правом не пользуются в силу сложившейся правовой коллизии. В предыдущем параграфе отмечалось, что нормой, закрепленной в ст. 12 Федерального закона «О транспортной безопасности»³ устанавливаются виды досмотра (досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр), перечисляются виды специальных средств (металлодетекторы, газоаналитическая и химическая аппаратура, другие устройства), применяемые при осуществлении досмотровых мероприятий. В качестве уполномоченных субъектов на проведение данных мероприятий указываются только работники подразделений транспортной безопасности (ч. 9 ст. 12.2). В более детальной форме проведение данных процедур регламентируется Правилами проведения

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : Аналитический доклад — 2019 / Плаксин С. М. (рук. авт. кол.), Абузярова И. А. [и др.]. Москва : НИУ ВШЭ, 2020. С. 42–43.

² Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) : [официальный сайт]. URL: <https://rosreestr.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2021).

³ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения и (или) собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности¹, согласно которым организация досмотровых мероприятий возлагается на субъектов транспортной инфраструктуры, (или) перевозчиков, а также застройщиков объектов транспортной инфраструктуры. Вместе с тем, в рассматриваемых правилах не отмечена функция сил ОВДТ при осуществлении досмотровых мероприятий, за исключением досмотра конвоируемых лиц перед их посадкой на ТС, который осуществляется должностными лицами караула и (или) конвоя, в т. ч. совместно с сотрудниками территориальных органов МВД России в присутствии работников досмотра (п. 46).

Исходя из изложенного приходим к выводу, что положения норм, предусмотренных п. 25 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»², и п. 12.29 Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте³, не в полной мере отражают необходимую специфику по реализации транспортной полицией данной меры. Несмотря на то, что ОВДТ напрямую участвуют в обеспечении транспортной безопасности, Федеральный закон «О транспортной безопасности»⁴ ограничивает их роль при осуществлении досмотровых мероприятий, которые только информируются для принятия мер реагирования в соответствии с их компетенцией (ч. 10 ст. 12.2), включая проведение личного досмотра.

Во-первых, действующая редакция п. 12.29 Типового положения отражает целевую ограниченность осуществления досмотра. Полагая, что проведение различных видов досмотра должно предусматривать цель не изъятие вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами, а комплексную цель — обеспечение общественной безопасности.

Во-вторых, необходимо устранить сложившуюся правовую коллизию, когда нормы Федерального закона «О полиции»

¹ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411436939/> (дата обращения: 20.02.2025).

² СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

предоставляют право полиции осуществлять досмотр (п. 25 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»), а нормы Федерального закона «О транспортной безопасности» фактически исключают права подразделений ОВДТ на самостоятельное проведение досмотровых мероприятий (ч. 9 и 10 ст. 12.2). В целях исключения сложившейся правовой коллизии следует внести изменения в норму Федерального закона «О транспортной безопасности». Так, часть 9 ст. 12.2 рассматриваемого Закона представляется в следующей редакции: *«Досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности проводятся уполномоченными лицами из числа работников подразделений транспортной безопасности. В необходимых случаях при проведении указанных мер вправе участвовать сотрудники уполномоченных подразделений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также вправе их осуществлять самостоятельно».*

Кроме того, следует внести изменение в содержание п. 12.29 Типового положения¹ и представить его в следующей редакции: *«Принимает участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, либо осуществляет такой досмотр самостоятельно, при этом осуществляет изъятие вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами в целях обеспечения общественной безопасности».* Тем самым в представленной редакции устраняется целевая ограниченность осуществления досмотра, которая должна предусматривать цель не изъятие вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами, а обеспечение общественной безопасности.

Также ранее в параграфе 1.2 было установлено, что ОВДТ, представительство которых на ОТИиТС железнодорожного транспорта со времен распада СССР и до настоящего времени сокращается, подверглись влиянию отдельных решений, которые не благоприятно сказываются на качестве и результативности их работы. Среди последних

¹ Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

является акт МВД России, согласно которому территориальные органы МВД на транспорте (линейные управления, отделы) были переведены в оперативное подчинение руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне по месту их дислокации. Как результат данного регулирования зоны оперативно-служебного обслуживания низовых ОВДТ существенно увеличились без учета проведенных ранее сокращений штатной численности сотрудников ОВДТ. Считаем, что данные меры следует признать поспешными и отменить данное решение.

Исходя из предлагаемого следует, что данные меры могут в некоторой степени изменить административно-правовой статус ОВДТ на железнодорожном транспорте, добавив полномочия по осуществлению предлагаемых надзорных мероприятий в сфере управления железнодорожным комплексом, в целом усиливая проактивное управление рисками в этой сфере.

Необходимо внести изменения и в законодательство об административных правонарушениях. В параграфе 2.1 в качестве актуальной проблемы говорилось о нарушении в большей части несовершеннолетними п. 12 Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности¹. В частности, указанным пунктом запрещается осуществлять посадку и (или) высадку во время движения; стоять на подножках и переходных площадках; задерживать открытие и закрытие автоматических дверей вагонов; высовываться из окон вагонов и дверей тамбуров; проезжать в местах, не приспособленных для проезда. За совершение обозначенных противоправных действий ч. 1 ст. 11.17 КоАП РФ² предусмотрена административная ответственность. Однако в санкции статьи, не редактируемой с 2007 года, размер административного штрафа установлен в минимальном размере — всего 100 рублей, что не отражает степень повышенной опасности данного правонарушения. Низкий размер штрафа указывает о том, что санкция рассматриваемой статьи не обладает достаточным

¹ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404645419/> (дата обращения: 20.08.2024).

² СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

профилактическим значением. Аналогичный размер штрафа установлен и по административному правонарушению, установленному ч. 5 ст. 11.1 КоАП РФ «Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене» (проход по железнодорожным путям в неустановленных местах).

Интересен факт, что за аналогичные административные правонарушения на других видах транспорта размер административных штрафов тоже не велик и не отвечает требованиям как средству, направленному на профилактику правонарушений. Так, по статье 11.10 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров при посадке на суда, в пути следования и при их высадке с судов водного транспорта либо с маломерных судов, размер штрафа для граждан составляет от 300 до 500 рублей. Поэтому провести обоснованную аналогию с другими статьями в сходной сфере для цели определения размера штрафа не представляется возможным.

С учетом степени общественной вредности обозначенных правонарушений (ч. 1 ст. 11.17 и ч. 5 ст. 11.1 КоАП РФ¹) рекомендуется увеличить размер административного штрафа в размере от 10 до 50 тыс. рублей.

Во вторую группу следует отнести предложения (меры), направленные на совершенствование организационно-правовых основ деятельности как ОТИиТС, так и сил обеспечения общественной безопасности, включая ОВДТ, на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

При осуществлении реорганизации структуры ОВДТ на железнодорожном транспорте необходимо в нормативных правовых актах МВД России отразить современные применяемые формы и методы их деятельности. Для решения имеющихся проблем в системе обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте необходимо принять ряд мер, образующих единую систему.

Во-первых, необходимо уменьшить количество субъектов в многогосубъектном составе сил обеспечения общественной безопасности

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

на рассматриваемом виде транспорта, к примеру, устранив частные охранные предприятия, которые не относятся к числу самостоятельных эффективных, и не обладающих необходимым объемом полномочий, субъектов сил обеспечения безопасности. В определенной степени данная мера может снять напряженность вопроса организации повышения эффективности взаимодействия субъектов обеспечения безопасности.

Во-вторых, необходимо ликвидировать состояние, в котором в рассматриваемой системе отсутствует ведущий полноценный субъект обеспечения безопасности, что в экстремальных случаях может повлечь сбой работы системы в целом, а также наступление тяжких последствий. Считаем, что такое возможно только посредством закрепления такой роли за полицейскими силами, которые действуют на профессиональной основе. Как было сказано ранее, неполицейские силы не наделены полноценным объемом полномочий по обеспечению безопасности на рассматриваемом виде транспорта. Следует остановить сокращение сил ОВДТ на железнодорожном транспорте, и принять еще целый ряд мероприятий, направленных на укрепление их административно-правового статуса.

В-третьих, ОТИиТС железных дорог и ОВДТ следует оснастить современными высокотехническими системами безопасности, позволяющими выявлять, устанавливать и передавать субъекту реагирования исчерпывающую информацию о происшествиях и правонарушениях, и лицах, причастных к ним. Для этого необходимо нормативно закрепить обязанность собственников ОТИиТС увеличить финансирование системы безопасности на железнодорожном транспорте. Необходимо устранить рассмотренные в параграфе 2.2 случаи нарушения законодательства, связанные с отсутствием на определенных объектах железнодорожного транспорта пропускного и внутриобъектового режимов, и отсутствием там сил транспортной безопасности.

К числу оснований такого подхода в формировании предложений в целом служит внедрение в Российской Федерации новых информационных технологий и систем в жизнедеятельность граждан, организаций, объединений, органов управления и других субъектов, включая

субъектов, осуществляющих деятельность на железных дорогах. Роль железных дорог как крупных отраслей национальных экономик в мире повышается, на что указывают следующие факторы:

- высокая доступность для различного вида перевозок;
- круглосуточная работа и низкая себестоимость;
- повышенная пропускная способность;
- низкий уровень выбросов углерода;
- удовлетворенность клиентов;
- внедрение современных информационных и технических систем безопасности.

В совокупности данные факторы являются коммерческими драйверами развития железнодорожной отрасли¹.

Железнодорожные транспортные средства должны приобрести свойства высокоавтоматизированных транспортных средств, и участвовать во внедрении технологий искусственного интеллекта.

Полагаем, что развитие системы безопасности на железнодорожном транспорте в среднесрочной и долгосрочной перспективе должно идти в двух направлениях:

- оснащение ОТИиТС железных дорог современными техническими средствами и программным обеспечением в сфере безопасности на основе новейших разработок в области искусственного интеллекта и нейротехнологии;

- реорганизация ОВДТ с целью преобразования их в качестве основного субъекта обеспечения безопасности посредством определенного (в части касающейся) интегрирования его в комплексную систему безопасности ОТИиТС железных дорог, и соответствующего оснащения современными техническими средствами и программным обеспечением в сфере безопасности на основе новейших разработок в области искусственного интеллекта и нейротехнологии.

В качестве первых мероприятий, направленных на совершенствование системы обеспечения общественной и иных видов безопасности

¹ Цифровая железная дорога Европы – от ERTMS до искусственного интеллекта / Покусаев О. Н., Климов А. А., Куприяновский В. П. [и др.] // International Journal of Open Information Technologies. 2019. Т. 7, № 7. С. 90.

на ОТИиТС железных дорог, следует признать разработку и внедрение самых современных информационно-технических систем, подобных системам, внедряемым в странах Евросоюза — единый стандарт управления, командования, сигнализации и связи (далее — *ERTMS*). Система *ERTMS* состоит:

- из европейской системы управления поездом (*ETCS*), обеспечивающей недопущение поездом превышения безопасной скорости движения и безопасного расстояния от других поездов;

- глобальной системы мобильной связи на железных дорогах (*GSM-R*), представляющей стандарт радиосвязи для железнодорожных перевозок. Посредством работы системы *GSM-R* транспортное средство (поезд) автоматически сообщает о своем местоположении и направлении движения в центр управления и получает разрешение на движение. Британская железнодорожная компания *Network Rail* уже вложила в *GSM-R* 1,86 млрд фунтов стерлингов и эта цифровая технология мобильной связи прокладывает путь к более эффективным цифровым системам сигнализации и управления¹.

В целом система *ERTMS* позволяет увеличить скорость движения поездов и их плотность в железнодорожной сети. Все это определяет существенные требования, как к транспортной инфраструктуре, подвижному составу, так и к системам обеспечения безопасности.

В Российской Федерации также необходимо внедрять современные информационно-технические и программные системы, включая на железнодорожном транспорте. Это позволит увеличить конкурентоспособность отечественных железнодорожных компаний на мировом рынке, совершить динамичный скачок в развитии железнодорожной отрасли. Во многом такое развитие будет происходить благодаря внедрению искусственного интеллекта. Президент Российской Федерации В. В. Путин искусственный интеллект назвал сквозными технологиями, которые «пропитывают и будут пропитывать все сферы нашей жизни»².

¹ Цифровая железная дорога Европы... С. 110.

² Владимир Путин в режиме видеоконференции принял участие в основной дискуссии конференции по искусственному интеллекту Artificial Intelligence Journey (AI Journey 2020) на тему «Искусственный интеллект — главная технология XXI века» // Президент России :

В целях внедрения передовых информационных систем и систем искусственного интеллекта в Российской Федерации принят Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»¹, в ч. 2 ст. 1 которого определены направления разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций. Среди обозначенных направлений имеется и такое, как проектирование, производство и эксплуатация транспортных средств, в т. ч. высокоавтоматизированных транспортных средств и беспилотных воздушных судов, аттестация их операторов, предоставление транспортных и логистических услуг и организация транспортного обслуживания (п. 2).

Принятие закона создало возможности для тестирования новых технологий в разных отраслях экономики на территории любого субъекта Российской Федерации. Речь идет о таких технологиях, как искусственный интеллект, система распределенного реестра, дополненная и виртуальная реальность, квантовые технологии, промышленный Интернет. Указанный механизм необходимо применить в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Технологии искусственного интеллекта с умными функциями будут развиваться в качестве личных помощников специалистов и сил обеспечения общественной безопасности.

Федеральным органом, воплощающим в действие новых технологий, связанных с искусственным интеллектом, является Минэкономразвития, на официальном сайте которого размещается информация о проводимых мероприятиях. В частности, уже сейчас внедряются технологии искусственного интеллекта по принятию врачебных решений².

[официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64545> (дата обращения: 18.05.2021).

¹ Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «» (ред. от 28.12.2024) // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

² Госдума приняла законопроект, который позволит запустить в РФ 7 цифровых песочниц для апробации инноваций. // Министерство экономического развития Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/gosduma_prinyala_zakonoproekt_kotoryu_pozvolit_zapustit_v_rf_7_cifrovyyh_pesochnic_dlya_aprobacii_innovaciy.html (дата обращения: 10.08.2021).

Подразделения полиции на железнодорожном транспорте (так и другие подразделения МВД России) не должны оставаться в стороне от развития современных технологий. В целях совершенствования развития системы общественной безопасности предлагается принять несколько мер, касающихся деятельности различных субъектов обеспечения общественной безопасности.

В первоочередном порядке следует установить особый правовой режим на объектах транспорта, в организации транспортного обслуживания. В качестве структурных элементов данного режима могут выступать:

- указание на ОТИиТС железнодорожного транспорта, в рамках которых устанавливается правовой режим;

- положения (требования, предписания, запреты, ограничения) отдельных актов общего регулирования, которые не подлежат применению, а также положения, соблюдение которых является обязательным в соответствии требованиями правового режима, если такие положения не предусмотрены актами общего регулирования или отличаются от них. К их числу относятся нормы законодательства, связанные с оборотом персональных данных (специальной государственной программой правового режима должно быть предусмотрено, что персональные данные, полученные в результате обезличивания и обрабатываемые субъектом правового режима, не могут быть переданы иным лицам); отказом в предоставлении определенных услуг при угрозе общественной безопасности ОТИиТС железнодорожного транспорта и др.;

- механизм учета и оценки рисков причинения вреда жизни, здоровью или имуществу человека либо имуществу юридического лица, ущерба обороне и (или) безопасности государства, иным охраняемым федеральным законом ценностям, меры, направленные на минимизацию таких рисков и обязательные для осуществления субъектами правового режима;

- основания и сроки приостановления статуса субъекта правового режима;

- разработка и действие специальной государственной программы по функционированию вводимого правового режима;

- критерии нарушения положений специальной государственной программы правового режима, в том числе грубого их нарушения;
- указание на органы, осуществляющие контрольные (надзорные) функции в рамках правового режима (включая ОВДТ), а также на порядок осуществления этих функций, в том числе на порядок организации и проведения проверок соблюдения положений специальной государственной программы правового режима;
- требования к оценке эффективности и результативности специальной государственной программы действия правового режима, в т. ч. показатели, в соответствии с которыми проводится данная оценка;
- способы информирования субъектом правового режима лиц, выражающих намерение вступить с ним в правоотношения в рамках правового режима на ОТИиТС железнодорожного транспорта, о наличии и содержании данного правового режима, в т. ч. об отличиях специального регулирования, предусмотренного специальной государственной программой правового режима и подлежащего применению к указанным правоотношениям, от общего регулирования.

Перечень предлагаемых элементов может расширяться в случае решения вопроса непосредственного введения этого нового правового режима.

Внедрение нового правового режима в рассматриваемом виде транспорта расширит возможности железнодорожных перевозок в сфере предоставления транспортных услуг, повысит эффективность государственного управления в этой сфере, обеспечение общественной и иной безопасности, будет направлен в отношении определенного круга субъектов, на определенной территории (ОТИиТС железных дорог)¹.

Предлагаемый правовой режим должен регулировать вопросы обработки персональных данных (упрощенный порядок обработки персональных данных с сохранением гарантий защиты прав субъектов персональных данных), предоставлять субъектам транспортной

¹ Нормы статей 3, 4 и 6 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017).

инфраструктуры и силам полиции объективную аналитику, построенную на основе анализа различных данных от разных участников сферы железнодорожного транспорта. Необходимо установить, что при вхождении и работе на ОТИиТС железных дорог лицо попадает под действие правового режима, в котором практически все его действия подлежат наблюдению и контролю со стороны «умных» технических систем искусственного интеллекта, способных разгадывать и прогнозировать дальнейшие шаги пассажиров, работников и других лиц, выстраивать перспективы развития событий.

ОВДТ и сотрудники полиции должны быть оснащены новейшими системами видеонаблюдения с определением личности на всех ОТИиТС с функцией записи и хранения в базах данных. Данные о происшествиях, полученных из данных систем, следует интегрировать с другими системами баз данных МВД России.

Технологии искусственного интеллекта должны служить при решении определенных функций управления, в т. ч. в органах внутренних дел (анализ, прогнозирование, планирование и другие). Усовершенствование данных функций позволит более эффективнее учитывать обстоятельства оперативной обстановки, как складывающейся, так и за определенный период времени. Выработка и принятие управленческих решений может опираться на основе представляемых искусственным интеллектом проектов. Такая аналитика позволит предупреждать случаи массовых беспорядков, несанкционированные скопления и давки пассажиров; пресекать посадку пассажиров, находящихся в состоянии опьянения, и своевременно принимать к ним установленные законом меры.

Как известно, к числу передовых информационных систем относятся геоинформационные системы и межведомственные информационные системы, позволяющие обрабатывать большое количество информации в базах данных. В Российской Федерации функционирует геоинформационная система МВД России, которая представляет собой сложные информационные системы, создаваемые благодаря интеграции баз данных обычных информационных систем, функционирующих в подразделениях МВД России на определенном уровне с базами

данных соответствующей картографической информации, с целью предоставления информации об определенных объектах наглядно в пространственном их расположении на картах или планах¹.

Представляется, что сотрудники полиции, несущие службу по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте, сопровождающие поезда, в своем личном пользовании должны обладать данными обо всех пассажирах, включая информацию о наличии действующей, снятой и погашенной судимости, о совершенных конкретными лицами видах правонарушений, о пребывании конкретного лица на профилактических учетах в органах внутренних дел, о наличии социальных связей с другими пассажирами следовавшего поезда, и другие сведения, включая конфликтность его характера. Обозначенные сведения в системном виде могут предоставить технические средства, работающие на основе искусственного интеллекта.

Данные комплексные сведения могут образовывать личный рейтинг пассажира, отображенный на шкале категории, подобно той, что внедряется в контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления при функционировании риск-ориентированного подхода, где объектам хозяйствования присваивается категория риска или класс (категория) опасности. Указанный подход применяется во многих сферах, включая при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности². Предлагаемая мера позволит расширить возможности его применения в сфере обеспечения безопасности. Ранее в научных работах уже предлагалось применить риск-ориентированный подход в надзоре за отдельными категориями граждан, состоящих на профилактических учетах в органах внутренних дел³. Думается, что данное предложение

¹ Пастухов П. С., Лосавио М. Использование информационных технологий для обеспечения безопасности личности, общества и государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 36. С. 234.

² О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2016 г. № 806 (ред. от 28.09.2022) // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

³ См., напр.: Равнюшкин А. В. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного надзора (контроля), осуществляемого территориальными органами МВД

необходимо поддерживать, т. к. внедрение этого предложения в жизнь может улучшить эффективность осуществления профилактики правонарушений, более рационально распределять силы и средства полиции, направляя их в большей степени на работу с лицами с чрезвычайно высоким риском и лицами с высоким риском.

Динамику поведения указанных лиц могут отслеживать и предоставлять информацию о них сотрудникам полиции вышеназванные «умные» системы видеоконтроля. Технология распознавания лиц представляет собой систему с искусственным интеллектом, который способен к машинному обучению, самостоятельному сбору и анализу больших объемов данных.

В качестве примера реализации данных технологий можно привести практику ношения сотрудниками полиции КНР оборудованных камерой смарт-очков, которые связаны с базой данных правоохранительных органов, которые за несколько минут способны проверить личность человека. Данная технология применяется в целях распознавания лиц как эффективное средство борьбы с совершением правонарушений и преступлений, а также способствует созданию базы данных, содержащей информацию о каждом жителе страны¹.

В КНР формируется система социального рейтинга (кредита), представляющая собой рейтинг общественной надежности каждого человека, предприятий и даже органов власти. «Система социального кредита (рейтинга) в КНР становится глобальной системой, распространяющейся на многие (если не все) сферы деятельности субъектов, включая органы управления. На все субъекты (граждан, должностных лиц (госслужащих), юридических лиц) создаются банки данных на всех уровнях, в которых учитываются как противоправные, аморальные поступки (понижающие рейтинг (кредит)), так и положительные

России: вопрос расширения сферы его применения // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 20–24.

¹ Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик : монография / Мартынов А. В., Бундин М. В., Прилуков М. Д., Смирнова Е. Н. [и др.] ; под науч. ред. А. В. Мартынова. Нижний Новгород : Издательство Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2020. С. 78–79.

(повышающие рейтинг)»¹. В названной системе рейтинга за те или иные модели поведения предусмотрены меры стимулирования и дисциплинарные меры (меры дисциплинарного наказания). Принятие этих мер влияет на возможность повышения в должности чиновника, получения туристических виз, социальных пособий, заключения выгодных сделок в сфере государственного заказа, кредитов и т. п. В целом принятие рейтинговой системы оценки поведения лиц в Российской Федерации позволит повысить эффективность и результативность как общей, так и частной профилактики. Гражданин, знающий, что практически все его действия подлежат контролю со стороны «умных» технологических систем, скорее откажется от совершения противоправных действий (бездействия), что в итоге повысит общее состояние защищенности ОТИиТС, и также повысит сознательность граждан (пассажиров и работников) в момент их пребывания.

В частности, такие правонарушения как сход граждан (безбилетников) с пассажирской платформы на железнодорожные пути с целью миновать турникеты и не платить за проезд, переход через железнодорожные пути, проезд на подножках и крышах вагонов, посадка и высадка на ходу поезда, остановка поезда без предусмотренной правилами надобности стоп-краном, проезд в тамбуре и на переходных площадках, и другие правонарушения в сфере безопасности могут практически не совершаться. Как известно, причиной сбоев в системе оповещения транспортной полиции о правонарушениях и происшествиях в электропоездах «пассажир (кнопка экстренного вызова) — машинист — дежурный по станции — дежурный по Линоргану», как правило, может являться человеческий фактор, который с внедрением современных систем безопасности может быть устранен. Такие функции работников поездных бригад и сотрудников полиции как осмотр вагонов по прибытии состава на конечную станцию на

¹ Равнюшкин А. В. О внедрении системы оценки добросовестности функционирования органов государственного управления, юридических лиц и жизнедеятельности граждан как элемента систем социального и государственного управления (на основе опыта КНР) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : международная научно-практическая конференция, г. Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А. И. Каплунова. Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2021. С. 116.

предмет выявления нахождения посторонних лиц, предметов и вещей в составе поезда, осмотр технологических ниш и пустот вагонов, могут быть переданы «умным» техническим средствам. Кроме того, определенные составы правонарушений, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, могут быть обнаружены такими средствами на стадии приготовления или покушения, и, например, пресечены посредством объявления предупреждающего текста по локальной аудио сети, или другими сигналами предупреждения об ответственности за совершение противоправного деяния.

В Российской Федерации камеры с технологией распознавания лиц стали применяться с 2018 года в г. Москве при проведении Чемпионата мира по футболу в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, показав хорошие результаты.

Исходя из этого, можно предположить, что сотрудники полиции будут обладать необходимой информацией о лицах, представляющих оперативный интерес, иметь возможность распределять служебное время в пользу лиц с противоправным поведением, склонных к совершению правонарушений.

Логично предусмотреть, чтобы развитие обозначенных технологий в системе обеспечения общественной безопасности, в т. ч. и в сфере железнодорожного транспорта, было связано с работой как минимум двух принятых дорожных карт развития «сквозных» цифровых технологий:

- «Технологии виртуальной и дополненной реальности»¹;
- «Нейротехнологии и искусственный интернет»².

Если технологии виртуальной реальности могут, как минимум, быть использованы при подготовке сотрудников полиции в различных ситуациях и выполнении действий, связанных с обеспечением общественного порядка на ОТСиТС и на других объектах, то технологии

¹ Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Технологии виртуальной и дополненной реальности» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций (Минцифры) : [официальный сайт]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019vrag.pdf> (дата обращения: 20.08.2021).

² Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интернет» // Минцифры : [официальный сайт]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019ii.pdf> (дата обращения: 20.08.2021).

дополненной реальности могут быть использованы непосредственно при несении службы: сотрудники полиции могут получать оперативную информацию с использованием *heads-updisplay* (индикатор на лобовом стекле), очков или шлемов дополненной реальности (*HMD*) или иной формы проецирования графики для человека (например, смартфон или проекционный видеомэппинг). Технология дополненной реальности позволяет расширить пользовательское взаимодействие с окружающей средой¹.

Искусственный интеллект является имитатором когнитивных функций человека (мышление, интеллект, выстраивание модели поведения, корректировка своих действий исходя из целесообразности ситуации, память, обмен информацией, внимание, речь, праксис (целенаправленная деятельность), гнозис (ориентация, узнавание места и времени), самообучение, поиск решений без заранее заданного алгоритма). Нейротехнологии — технологии, которые используют или помогают понять работу мозга, мыслительные процессы, высшую нервную деятельность, в том числе технологии по усилению, улучшению работы мозга и психической деятельности².

Перспективными разработками являются также такие программы на основе искусственного интеллекта, которые выполняют функции распознавания речи, анализ тембра и тональности голоса, распознавание эмоций говорящего. Программа позволит установить личность ее носителя, проверить подлинность речи, осуществить поиск ее скрытого содержания.

Указанные технические новшества могут способствовать изменению организации деятельности полиции как при выполнении ею внешних функций, направленных на непосредственные задачи по обеспечению общественного порядка, борьбы с преступностью, так и функций, направленных на самоорганизацию, отбор (подбор) и расстановку кадров³, предупреждение нарушений служебной дисциплины и многих

¹ Там же. С. 3.

² Там же.

³ Например, разработана рекомендательная система «Робот Вера» — российское программное обеспечение, предназначенное для эффективного подбора кандидатов, которая анализирует различную информацию о кандидатах и производит поиск похожих кандидатов

других вопросов. Принятие на вооружение современных технических средств, создаваемых на основе технологических разработок искусственного интеллекта, может оказать существенное влияние на организацию деятельности полиции, включая транспортную.

Применение новых технологий позволит более точно и правильно квалифицировать совершенные противоправные деяния, верно и грамотно составлять фабулы административных правонарушений, не допускать наличия противоречий и неточностей в процессуальных документах, многих технических ошибок в них, выдерживать четкую последовательность действий сотрудников полиции при выполнении служебных обязанностей. В качестве бесспорно позитивной функции применения новых цифровых технологий является функция «заботы о человеке», заключающаяся в том, что человеку будут предлагаться модели поведения в сфере здоровьесбережения, передвижения, безопасности, выбора услуг и т. п. С помощью указанных технологий человек может повысить самоконтроль, стать более организованным, активным с тем, чтобы генерировать новые идеи, следить за своим развитием. Эта функция может быть направлена и в отношении сотрудников полиции, в организацию их деятельности.

Таким образом, обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте в перспективе неразрывно связано, как с развитием самого железнодорожного транспорта, их ОТИиТС, так и непосредственно субъектов ее обеспечения, среди которых ведущее место должны получить ОВДТ. На первоначальном этапе предлагается предоставить ОВДТ на данном виде транспорта некоторые надзорные мероприятия (проактивное управление рисками), а затем осуществить масштабную реформу на основе новейших технологий. Внедрение современных «умных» технологий на основе искусственного интеллекта и нейротехнологии в деятельность как сил транспортной безопасности Минтранса России, так и полицейских сил на железнодорожном транспорте могут существенно изменить организацию,

в доступных источниках информации (социальные сети, рабочие сайты) // Минцифры : [официальный сайт]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019ii.pdf>. С. 8 (дата обращения: 20.08.2021).

эффективность и результативность деятельности по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Они могут приобрести ведущую роль в преобразовании, как организационного построения, так и непосредственно организации деятельности сил ОВДТ. Остальные субъекты обеспечения общественной и иной безопасности должны быть отстранены от функционирования на железнодорожном транспорте в условиях нового правового режима. Указанные преобразования логично произвести в первоочередном экспериментальном порядке именно с ОВДТ на железнодорожном транспорте, а затем перенести на все оставшиеся органы внутренних дел.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Железнодорожный транспорт относится к числу крупнейших отраслей экономики Российской Федерации, в которой задействованы огромные людские, материально-технические, финансовые и иные ресурсы со всеми выходящими отсюда последствиями, включая наличие угроз общественной и иной безопасности, что повышает степень актуальности проведенного исследования.

Результаты данного исследования:

1. Показывают, что административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в России складывался постепенно и одновременно с процессом строительства сети железных дорог в XIX веке. К концу данного периода процесс формирования рассматриваемого механизма был закончен. В нем содержались все элементы в современном его понимании, включая специальный субъект исследуемого механизма. Процесс формирования механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в России был обусловлен на основе двух положений:

– В России строительство железнодорожного транспорта было обосновано не экономическими соображениями, а политическими, в основе которых лежало положение о сохранении и обеспечении безопасности существующего монархического строя. При этом изначально в России вопрос о том, строить ли железные дороги или нет, решался в качестве инструмента устранения самой угрозы государству.

– Административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в России складывался на основе механизма обеспечения государственной безопасности (сохранности монархического строя), и, следовательно, являлся вторичным. Созданный в 60-х гг. XIX века полицейско-жандармский корпус стал ведущим субъектом данного механизма, обладающим необходимым набором властных полномочий.

2. Позволяют сформулировать вывод о том, что и на современном этапе развития железнодорожного транспорта в России функционирует административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, представляющий собой комплекс применяемых уполномоченными органами власти административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при функционировании сил обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. К числу основных властных органов, реализующим свои полномочия в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте является полиция, входящая в структуру ОВДТ.

3. Подтверждают ранее высказанное учеными-административистами положение о том, что административно-правовые средства являются инструментами правового воздействия, приводимыми в действие уполномоченными субъектами государственного управления, являющимися частью такого механизма. Признанно, что механизм правового регулирования», и «правовой механизм обеспечения ...» определенных объектов правовой защиты осуществляется посредством правовых средств.

4. Позволяют представить авторское понятие «Административно-правовых средств административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте», под которым следует понимать систему административно-правовых норм и административных процедур (действий), реализуемых уполномоченными субъектами и оказывающих регулирующее воздействие на поведение участников в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Фактически, это основанные на законе инструменты, при помощи которых достигается поставленная цель – успешное функционирование механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

5. Показывают, что механизм административно-правового регулирования является одним из базовых основ административного права, его инструментом, а административно-правовой механизм обеспечения ... определенных объектов правовой защиты является его

разветвленной частью, сферой своего воздействия имеет не в целом предмет административного права, а его подвид — конкретное направление государственного управления в определенной сфере общественных отношений.

Однако отсутствие отдельного нормативного правового акта МВД России, регламентирующего деятельность ОВДТ в целом, в котором были бы определены задачи и функции ОВДТ, затрудняет их деятельность, а действующие акты, определяющие положение линейных отделов, не в полной мере содержат специфические задачи, связанные с участием в обеспечении транспортной безопасности.

6. Показывают, что статичный и динамичный характер ОТИиТС существенно влияют на организацию деятельности линейных подразделений полиции, чем она отличается от характера деятельности других видов органов внутренних дел (нелинейных) и входящих в них подразделений полиции. В целом в ОВДТ функционируют две параллельные системы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном транспорте: на объектах статики и объектах динамики со специальными подразделениями, наделенными соответствующей компетенцией.

7. Позволяют утверждать, что в зарубежных странах (Великобритания, США и КНР) функционируют следующие условные типы систем безопасности на железнодорожном транспорте:

- тип, основанный на ведущей роли высокопрофессиональной деятельности сил транспортной полиции с подчиняющимися вспомогательными полупрофессиональными (специальные констебли) и непрофессиональными силами (PCSO) (Великобритания);

- тип, основанный на принципе равнозначного компетентного функционирования сил безопасности — полиции (Департамента полиции Амтрака) и других профессиональных сил (TSA) (США);

- тип, основанный фактически на единоличной роли профессиональной деятельности полицейских сил (КНР).

В России функционирует смешанный тип, характеризующийся тем, что в системе взаимодействуют самые разнообразные субъекты, как профессиональные государственные, так и частные, с различным

объемом полномочий. Функционирование систем обеспечения общественной безопасности в России и в зарубежных странах (Великобритания, США и КНР) имеют схожие и отличительные признаки.

8. Показывают, что субъекты транспортной инфраструктуры и транспортной безопасности функционируют на основе тех полномочий, которые определены нормативными правовыми актами Минтранса России. В свою очередь, ОВДТ и входящие в их структуру подразделения полиции осуществляют функцию по обеспечению общественной безопасности на основе соответствующих актов МВД России.

Результаты изучения положений законодательства в области транспортной безопасности демонстрируют, что нормативное правовое регулирование деятельности ОВДТ по применению мер предупреждения и пресечения правонарушений осуществляется, не отражая в полной мере специфику их деятельности.

Деятельность полиции на железнодорожном транспорте находится в прямой зависимости от специфики данной отрасли хозяйства, ее технологического комплекса. Как статичный, так и динамичный характер ОТИиТС существенно влияют на организацию деятельности ОВДТ, чем она отличается от характера деятельности других видов органов внутренних дел (нелинейных). При выполнении обязанностей по пресечению административных и иных правонарушений сотрудники ОВДТ должны обладать знаниями специфических нормативных правовых и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте. В определенной части реализация полномочий полиции, среди которых проведение досмотровых мероприятий, сотрудниками линейных подразделений реализуется ограниченно, выступая в определенной мере в роли крайнего (завершающего) субъекта реагирования на правонарушения и происшествия. Отчасти негативную роль в эффективности деятельности сил полиции играет недооснащенность зон безопасности современными техническими и информационными средствами как элементов системы безопасности.

9. Устанавливают, что многосубъектность системы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте порождает

определенные проблемы в организации и реализации взаимодействия между ними. Кроме того, не все ОТИиТС железнодорожного транспорта обеспечиваются силами ОВДТ и силами иных субъектов обеспечения безопасности, тем самым существуют ниши и изъяны в системе обеспечения безопасности.

10. Позволяют утверждать, что применение полицией административно-правовых мер, направленных на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, во многом находится также и в зависимости от составов административных правонарушений, предусмотренных в качестве мер административно-правовой защиты общественных отношений в сфере железнодорожного транспорта и содержащихся в КоАП РФ. Сотрудниками ОВДТ применяются меры по предупреждению и пресечению схода с пассажирской платформы на железнодорожные пути с целью миновать турникеты и не платить за проезд, перехода через железнодорожные пути, проезда на подножках и крышах вагонов, посадки и высадки на ходу поезда, остановки поезда без надобности стоп-краном, проезда в тамбуре и на переходных площадках, и других правонарушений в сфере безопасности.

11. Показывают, что при производстве по делам об административных правонарушениях сотрудниками полиции допускаются нарушения, как общего характера, так и те, которые обусловлены спецификой охраняемых объектов. В определенной части должностные лица ОВДТ оказывают корректирующее воздействие на иных субъектов обеспечения безопасности, направляя в их адрес представления об устранении причин и условий совершения правонарушений на ОТИиТС на железнодорожном транспорте с предложениями принятия конкретных мер, исключающих нарушения законодательства в сфере транспорта, в том числе по обеспечению пропускного режима.

ОВДТ на железнодорожном транспорте остаются одним из основных субъектов обеспечения безопасности. Однако отмеченные недостатки и систематические нарушения со стороны их сотрудников, упущения и недостатки в организации деятельности, динамичное развитие общественных отношений и появление современных информационных технологий, искусственного интеллекта и других новейших

систем требуют современных комплексных решений как в ближайшей, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

12. Позволяют обосновать положение о том, что обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте в перспективе неразрывно связано как с развитием самого железнодорожного транспорта, их ОТСиТС, так и непосредственно субъектов ее обеспечения, среди которых ведущее место должны занять ОВДТ.

На первоначальном этапе предлагается предоставить ОВДТ и входящим в их структуру полицейским подразделениям на данном виде транспорта некоторые надзорные мероприятия (проактивное управление рисками), а затем осуществить масштабную реформу на основе новейших технологий. Внедрение современных «умных» технологий на основе искусственного интеллекта и нейротехнологии в деятельность, как сил транспортной безопасности Минтранса России, так и полицейских сил на железнодорожном транспорте могут существенно изменить организацию, эффективность и результативность деятельности по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Они могут приобрести ведущую роль в преобразовании, как организационного построения, так и непосредственно организации деятельности сил ОВДТ. Остальные субъекты обеспечения общественной и иной безопасности должны быть отстранены от функционирования на железнодорожном транспорте в условиях нового правового режима. Указанные преобразования логично произвести в первоочередном экспериментальном порядке именно с ОВДТ на железнодорожном транспорте, а затем перенести на все оставшиеся органы внутренних дел.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы¹:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности : Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ.

2. О железнодорожном транспорте в Российской Федерации : Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ (ред. от 11.06.2021).

3. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 28.12.2024).

4. О транспортной безопасности : Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (ред. от 08.08.2024).

5. О федеральной службе безопасности : Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 08.08.2024).

6. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ (ред. от 08.08.2024).

7. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «» (ред. от 28.12.2024).

8. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 г. № 248 (ред. от 30.09.2022).

9. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685).

10. О мерах по противодействию терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете») : Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 (ред. от 25.11.2019).

¹ Представляется в соответствии со справочно-правовой системой «Гарант».

11. О мерах по совершенствованию деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 06.06.2022).

12. О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 (ред. от 04.04.2014).

13. О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте : Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403.

14. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000). Утратил силу.

15. О неотложных мерах по стабилизации работы российских железных дорог и социальной поддержке железнодорожников в 1992 г. : постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1991 г. № 72 (ред. от 13.04.1993).

16. О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности : постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2015 г. № 172 (ред. от 10.10.2020). Утратил силу.

17. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2016 г. № 806 (ред. от 28.09.2022).

18. Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743 (ред. от 21.11.2019).

19. Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта : постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2009 г. № 540 (ред. от 03.08.2018).

20. Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 6 января 1993 г. № 19.

21. Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 848 (ред. от 08.08.2003).

22. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 (ред. от 07.07.2024). Утратил силу.

23. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 398 (ред. от 08.12.2023).

24. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 397 (ред. от 11.12.2024).

25. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве : постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2018 г. № 943.

26. Об утверждении Правил обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, судов ледокольного флота, используемых для проводки по морским путям, судов, в отношении которых применяются правила торгового мореплавания и требования в области охраны судов и портовых средств, установленные международными договорами Российской Федерации, а также со сведениями, содержащимися в планах и паспортах обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, и Правил проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений в отношении лиц,

принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или выполняющих такую работу : постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2022 г. № 2051 (ред. от 15.09.2023).

27. Об утверждении Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 810 (ред. от 22.04.2024).

28. Об утверждении Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности : постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 г. № 111 (ред. от 27.08.2020).

29. Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта, не подлежащих категорированию, являющихся железнодорожными пассажирскими остановочными пунктами, в том числе входящими в состав пассажирских и грузовых железнодорожных станций, находящимися на железнодорожных участках Московской и Октябрьской железных дорог в границах Московских центральных диаметров : постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2449 (ред. от 05.04.2023).

30. Об утверждении требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта, а также в зонах безопасности, установленных вокруг отдельных судов и (или) иных плавучих средств с ядерным

реактором либо судов и (или) иных плавучих средств, транспортирующих ядерные материалы, объектов транспортной инфраструктуры : постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2014 г. № 1208 (ред. от 04.09.2020). Утратил силу.

31. Об утверждении перечня наиболее важных объектов железнодорожного транспорта общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора : распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 3625-р.

32. О мерах по дальнейшему укреплению правопорядка в сфере пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте : приказ МПС России от 25 апреля 1996 г. № 8Ц и МВД России от 25 апреля 1996 г. № 222 // BusinessPravo.Ru : [сайт]. URL: http://www.businessrealty.ru/pravo/DocumShow_DocumID_58924.html (дата обращения: 20.08.2021).

33. Об утверждении Инструкции о взаимодействии федеральных органов охраны, органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел Российской Федерации и органов (подразделений) МЧС России по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов на территории Российской Федерации : приказ ФСО России № 056, ФСБ России № 0105, МВД России № 016, МЧС России № 9с от 2 апреля 2010 г. Документ не публиковался.

34. Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения : приказ МВД России № 1022 и Минтранса России № 487 от 27 декабря 2013 г. // Российская газета. 2014. 14 февраля. № 34.

35. Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств : приказ Минтранса

России № 52, ФСБ России № 112, МВД России № 134 от 5 марта 2010 г. (зарег. в Минюсте России 02.04.2010, № 16782) // Российская газета. 2010. 14 апреля.

36. Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности : приказ Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227 (ред. от 07.09.2020) (зарег. в Минюсте России 24.03.2016, № 41529). Утратил силу.

37. О внесении изменений в приказ МВД России от 30 июня 2011 г. № 760 «Об утверждении схем размещения и подчиненности территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции органов внутренних дел на транспорте» : приказ МВД России от 23 июля 2020 г. № 513 (ред. от 21.06.2023).

38. О мерах по совершенствованию организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел на транспорте (документ утратил силу). [Текст]: [Приказ МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420] // Бюллетень текущего законодательства. – 1993. № 5.

39. О порядке выдачи органами внутренних дел Российской Федерации заключения о возможности (заключения о невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности : приказ МВД России от 10 июня 2024 г. № 323 (зарег. в Минюсте России 22.07.2024, № 78880).

40. Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания : приказ МВД России от 28 марта 2015 г. № 381.

41. Об организации деятельности специализированных отделов (отделений, групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры), линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на

железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированных отделений (групп, направлений) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транс-портной инфраструктуры), линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте : приказ МВД России от 25 февраля 2020 г. № 95. Документ не публиковался.

42. Об утверждении Положения о Главном управлении внутренних дел на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 19 февраля 1999 г. № 123 // Интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: <https://base.garant.ru/1351673/> (дата обращения: 21.03.2020). Утратил силу.

43. Об утверждении Положения о Главном управлении внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам Службы общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 23 ноября 2001 г. № 1030. Утратил силу.

44. Об утверждении Положения о Главном управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 680 (ред. от 06.07.2022).

45. Об утверждении Положения об Управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу : приказ МВД России от 1 июля 2011 г. № 783. Документ не публиковался.

46. О внесении изменений в приказ МВД России от 30 июня 2011 г. № 760 «Об утверждении схем размещения и подчиненности территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции органов внутренних дел на транспорте» : приказ МВД России от 23 июля 2020 г. № 513 (ред. от 21.06.2023).

47. Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте : приказ МВД России от

15.06.2011 г. № 636 (ред. от 23.11.2023) (зарег. в Минюсте России 10.08.2011, № 21590) // Российская газета. 2011. 19 августа. № 183.

48. Об утверждении Типового положения о специализированном отделе (отделении, группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, специализированном отделении (группе, направлении) по обеспечению общественного порядка (в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры) линейного отдела, отделения (пункта) полиции в составе линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте : приказ МВД России от 8 октября 2018 г. № 663. Документ не публиковался.

49. Об утверждении Типовых положений об оперативном управлении (отделе, отделении, группе) территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 9 апреля 2020 г. № 216.

50. О нормах численности работников ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта, участвующих в обеспечении транспортной безопасности : приказ Росжелдора от 16 декабря 2019 г. № 546 (зарег. в Минюсте России 21.01.2020, № 57214).

51. О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств : приказ Минтранса России от 12 апреля 2010 г. № 87 (ред. от 26.02.2019) (зарег. в Минюсте России 21.05.2010, № 17321).

52. Об утверждении Особенности режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда отдельных категорий работников железнодорожного транспорта общего пользования, работа которых непосредственно связана с движением поездов : приказ Минтранса России от 11 октября 2021 г. № 339 (зарег. в Минюсте России 24.01.2022, № 66971).

53. Об утверждении Положения о Департаменте транспортной безопасности и специальных программ Министерства транспорта Российской Федерации : приказ Минтранса России от 18 апреля 2017 г. № 156.

54. Об утверждении Положения об Управлении государственного железнодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта : приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 15 февраля 2024 г. № ВБ-56фс.

55. Об утверждении Порядка проверки субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, застройщиков объектов транспортной инфраструктуры с использованием тест-предметов и тест-объектов органами государственного контроля (надзора) во взаимодействии с уполномоченными представителями органов федеральной службы безопасности и (или) органов внутренних дел Российской Федерации или уполномоченных подразделений указанных органов : приказ Минтранса России от 25.09.2014 г. № 269 (зарег. в Минюсте России 20.02.2015, № 36163). Документ утратил силу.

56. Об утверждении Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути : приказ Минтранса России от 8 февраля 2007 г. № 18 (ред. от 13.07.2015) (зарег. в Минюсте России 22.03.2007, № 9154) // Российская газета. 2007. 31 марта. № 67. Утратил силу.

57. Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта : приказ Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 43 (зарег. в Минюсте России 22.02.2011, № 19913) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14. Утратил силу.

58. Об утверждении положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по железнодорожному транспорту : приказ Роспотребнадзора от 10 июля 2012 г. № 740 (ред. от 04.08.2016) // Управление

Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) по железнодорожному транспорту : [официальный сайт]. URL: <https://urpngt.rospotrebnadzor.ru>.

59. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2004/49/ЕС от 29.04.2004 г. «О безопасности железных дорог Сообщества, изменяющая Директиву Совета 95/18/ЕС о лицензировании железнодорожных предприятий и Директиву 2001/14/ЕС о распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, взимании сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и сертификации безопасности (Директива о железнодорожной безопасности)».

60. О внесении изменения в распоряжение АО «ФПК» от 15.03.2011 г. № 193р «О мерах по противодействию актам незаконного вмешательства в деятельность пассажирского железнодорожного комплекса, обеспечению безопасности людей на объектах и транспортных средствах АО „ФПК”» : распоряжение АО «ФПК» от 27.12.2013 г. № 1616р. Документ не публиковался.

61. Об утверждении Положения об организации обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта в ОАО «РЖД» : приказ ОАО «РЖД» от 3 апреля 2019 г. № 38 // Экономика железных дорог. 2019. № 7.

62. О железнодорожном транспорте : Закон СССР от 15 апреля 1991 г. № 2104-I // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 18. Ст. 519. Утратил силу.

63. Об укреплении взаимодействия и разграничении объектов оперативного обслуживания между транспортными и территориальными органами внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 220. Утратил силу.

64. Общий устав российских железных дорог (утв. 12.07.1885). Киев, 1885. VI. 67 с.

65. Правила безопасности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом и Методические указания по осуществлению

лицензионной деятельности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом. Москва : НПО ОБТ, 1995. 112 с.

66. Устав благочиния или Полицейский от 8 апреля 1782 г. // Законодательство императора Петра III, 1761–1762 годы ; Законодательство императрицы Екатерины II, 1762–1782 годы : [сборник законодательных актов] / сост. и авт. вступ. ст. В. А. Томсинов. Москва : Зерцало, 2011. XXXII, 336 с.

67. Устав Общества Царскосельской железной дороги. Санкт-Петербург, 1864. 37 с.

68. Устав путей сообщения // Собрание законодательства. 1857. Т. 12. Ч. 1, изм. и доп. по прод. 1886, 1887 и 1889 гг.

2. Нормативные правовые акты зарубежных стран:

69. British Transport Commission Act 1949 // legislation.gov.uk : [website]. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukla/1949/29/pdfs/ukla_19490029_en.pdf.

70. Criminal Justice and Public Order Act 1994 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33>.

71. Metropolitan Police Act 1829 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/10/44/contents>.

72. Police and Criminal Evidence Act 1984 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents>.

73. Railways and Transport Safety Act 2003 // legislation.gov.uk : [website]. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/20/pdfs/ukpga_20030020_en.pdf.

74. Railways Act 1993 (на англ. яз.) // legislation.gov.uk : [website]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/43/contents>.

75. Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and of the council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Railways and repealing Regulation (EC) № 881/2004 (Text with EEA relevance). Directive 2016/798 of the European Parliament and of the Council of the European Union of 11.05.2016 // Official Journal of the European Union. 2021. Vol. 64. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:138:FULL&from=EN>.

76. Terrorism Act 2000 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/47A>.

77. The Police Reform Act 2002 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents/>.

78. Police (Scotland) Act 1967 (repealed) // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/77>.

79. Police Act 1964 // legislation.gov.uk : [website]. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/48/pdfs/ukpga_19640048_en.pdf.

80. Police Act 1996 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents> (дата обращения: 20.02.2020).

81. The Police Reform and Social Responsibility Act // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted>.

82. The Serious Organised Crime and Police Act 2005 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/15/contents/>.

83. Statute of Westminster of 1285 // legislation.gov.uk : [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk>.

84. Закон КНР о народной полиции: принят на 12-м заседании Постоянного комитета 8-го Всекитайского съезда народных представителей 28.02.1995 г., обнародован указом Председателя КНР от 28.02.1995 г. № 40 // Китайский информационный Интернет-центр China.org.cn : [сайт]. URL: http://russian.china.org.cn/links/txt/2007-09/25/content_8946459.htm.

85. Закон КНР об административных наказаниях: принят на 4-й сессии ВСНП 8-го созыва (проходила в Пекине с 04 по 17.03.1996 г.), вступил в силу с 01.10.1996 г. (中华人民共和国行政处罚法) // Современное право Китайской Народной Республики (обзор законодательства 1978–2010 г.г.). Москва : Институт Дальнего Востока Российской Академии наук, 2012. Ч. 1: 1978–2001 гг. 200 с.

86. 中华人民共和国公安部令第53号从2000年6月1日 《公安机关人民警察内务条令》 [Приказ Министерства общественной безопасности КНР от 01.06.2000 г. № 53 «Об утверждении внутреннего Устава Народной полиции Китая»] // Scribd : [сайт]. URL: <https://ru.scribd.com/document/51968613>.

87. 中国对人民警察使用警用手铐和武器的立场，1996年1月8日国务院常务局第四十一次会议通过，1996年1月16日国务院总理令公布 [Положение КНР о применении народной полицией полицейских наручников и оружия, принятое на 41-м заседании Постоянного бюро Госсовета 08.01.1996 г. и опубликованное распоряжением премьера Госсовета от 16.01.1996 г., вступило в силу со дня опубликования] // Scribd : [сайт]. URL: <https://ru.scribd.com/document/51968613/公安部现行有效规章及规范性文件目录>.

3. Материалы судебной практики:

88. Решение Арбитражного суда Оренбургской области по делу № А47-10053/2020 от 15.10.2020 г. // Судебные и нормативные акты РФ : [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/726htIPJwCZb>.

89. Решение Арбитражного суда Свердловской области по делу №А60-21017/2020 от 24.09.2020 г. // Судебные и нормативные акты РФ : [сайт]. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/dmqqQ9uZVzWP>.

4. Монографии, учебники, учебные пособия:

90. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юридическая литература, 1966. 187 с.

91. Алексеев С. С. Общая теория права : Курс в 2 т. Москва : Юридическая литература, 1982. Т. 2. – 359 с.

92. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. Москва : Зерцало-М, 2003. 608 с.

93. Архив графов Мордвиных: в 10 т. / предисл. и прим. В. А. Бильбасова. Санкт-Петербург : Типография Н. И. Скороходова, 1903. Т. 8. XIV. 724 с.

94. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Москва : Юридическая литература, 1975. 239 с.

95. Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления : учебное пособие. Пермь : ПГУ, 1978. 101 с.

96. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2005. 800 с.

97. Введенский В. А. Обеспечение безопасности движения на железных дорогах. Санкт-Петербург : Типография братьев Пантелеевых, 1902. 5 с.

98. Вебер М. М. Условия безопасности железнодорожного движения. Москва : Типография В. Я. Барбей, 1880. 145 с.

99. Вендрих А. А. Новые мероприятия для увеличения степени безопасности движения. Санкт-Петербург : Типография братьев Пантелеевых, 1900. 11 с.

100. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере общественного порядка : в 2 ч. Москва : Всесоюзный научно-исследовательский институт МВД СССР, 1981. Ч. 1: Предмет и понятие. 111 с.

101. Еропкин М. И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности :

сборник научных трудов. Москва : Издательство ВНИИ МВД СССР, 1983. С. 3–15.

102. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва : Юридическая литература, 1965. 215 с.

103. Зеленков М. Ю. Основы теории национальной безопасности. Москва : Проспект, 2015. 253 с.

104. Каплунов А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законо-дательство, теория и практика : монография. Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2018. 260 с.

105. Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях / прим. Ю. С. Пивоварова. Москва : Наука, 1991. 128 с.

106. Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. Москва : МВШМ, 1987. 60 с.

107. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. Москва : Издательство Московского университета, 1967. 185 с.

108. Кучинский В. А. Правовые средства обеспечения правомерного поведения граждан и их применение в правоохранительной деятельности ОВД // Правовые средства обеспечения социалистической законности в деятельности органов внутренних дел : сборник научных трудов. Минск : Минская высшая школа МВД СССР, 1989. 151 с.

109. Макаров А. Д. Транспортная безопасность при перевозке опасных и особо опасных грузов в новых геополитических условиях : (Международно-правовые основы). Санкт-Петербург : Ut, 1996. 249 с.

110. Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике : [монография]. Саратов : СГАП, 2003. 294 с.

111. Мещеряков А. Н., Ванюшин Я. Л. Полиция зарубежных стран (основы организации) : учебное пособие. Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2005. 95 с.

112. О выгодах построения железной дороги из Санкт-Петербурга в Царское село и Павловск, Высочайше привилегированною Его Императорским Величеством Компаниею / соч. Ф. А. фон Герстнера. Санкт-Петербург : Императорская Академия Наук, 1836. 72 с.

113. Овчинников Н. А., Захаренко В. В., Ромахов А. В. На службе отечеству : История организации и обеспечения правопорядка на транспорте : К 90-летию транспортной милиции. Нижний Новгород : Содействие, 2008. 182 с.

114. Осипов М. Ю. Теория социально-правовых процессов : монография. Москва : Nota Bene, 2011. 300 с.

115. Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик : монография / Мартынов А. В., Бундин М. В., Прилуков М. Д., Смирнова Е. Н. [и др.] ; под науч. ред. А. В. Мартынова. Нижний Новгород : Издательство Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2020. 227 с.

116. Равнюшкин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения участковыми уполномоченными полиции правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. 179 с.

117. Россия. Министерство народного просвещения. Десятилетие Министерства народного просвещения. 1833–1843 : (Записка, представленная государю императору Николаю Павловичу министром народного просвещения графом Уваровым в 1843 г.). Санкт-Петербург : Типография Императорской академии наук, 1864. 161 с.

118. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : учебное пособие. Москва : Академия МВД СССР, 1975. 194 с.

119. Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII в. Москва : АПО, 1992. 66 с.

120. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2003. 661 с.

121. Тарасенко-Отрешков Н. И. Об устройении железных дорог в России / соч. Наркиза Атрешкова, д. чл. о-в Вольн. экон., Моск. с.-х. и проч. Санкт-Петербург : Типография Н. Греча, 1835. 67 с.

122. Транспортная полиция России: от истоков к современности : монография / Ахмедов Ч. Н.О., Байкеева С. Е., Лясевич Т. Г., Малофеева Л. П. [и др.]. Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. 252 с.

123. Чичерин Б. Н. Общее государственное право / под ред. В. А. Томсинова. Москва : Зерцало, 2006. 505 с.

5. Научные статьи и иные публикации в периодической печати:

124. Александров А. Н., Котарев С. Н. Содержательный аспект транспортной безопасности в Российской Федерации // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) : сборник трудов конференции (к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова), г. Орел, 21 апреля 2016 г. Орел : Орловский юридический институт МВД России, 2016. С. 14–23.

125. Александров А. Н., Петрыкин Н. Н. Особенности обеспечения безопасности на объектах транспорта в Китайской Народной Республике // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 4 (83). С. 16–22.

126. Александров А. Н., Тетерюк А. Г. Территориальные органы МВД России как субъект обеспечения транспортной безопасности: соотношение объема обязанностей и ответственности // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) : к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова : сборник материалов X международной научно-практической конференции, г. Орел, 21 апреля 2016 г. Орел : Орловский юридический институт МВД России, 2016. С. 24–29.

127. Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1991. № 3. С. 66–73.

128. Бедринский А. А., Дорофеев И. Н. Транспортная безопасность и реформирование органов внутренних дел на транспорте // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 3 (19). С. 34–39.

129. Бирюков П. Н. Полиция Великобритании: общие положения // Евразийский юридический журнал. 2014. № 12. С. 92–94.

130. Важенина И. В. Специальные полицейские силы Великобритании: история и современность // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43). С. 141–146.

131. Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. Москва : Наука, 1982. № 3. С. 22–29.
132. Воронов А. М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. № 2. С. 56–72.
133. Воронов А. М., Татарян В. Г. Анализ теории и практики обеспечения национальной безопасности интересов личности, общества и государства // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 35–39.
134. Востриков А. Я., Трофимов Д. А. К вопросу о совершенствовании организационного построения органов внутренних дел на железнодорожном транспорте // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 1. С. 11–15.
135. Гудилова Ю. И. Железнодорожная революция в России во второй половине XIX – начале XX вв. // Экономический журнал. 2011. № 2 (22). С. 135–142.
136. Демченко Н. В. Административно-правовой механизм регулирования деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 4 (54). С. 213–220.
137. Дмитрук В. М. Понятие и сущность советского общественного порядка, и его ограничение от общественной безопасности // Проблемы правоведения: Республиканский межведомственный научный сборник. Киев : Вища школа, 1979. Вып. 40. С. 78–87.
138. Зырянов С. М., Кузнецов В. И. Транспортная безопасность и система субъектов ее обеспечения // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 5–12.
139. Ковалева В. В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 24–30.
140. Колодяжный К. Н. Практика правового регулирования обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного

транспорта в странах Европейского Союза // Транспортное право и безопасность. 2016. № 11 (11). С. 52–56.

141. Манцуров А. Ю. Особенности тактики деятельности Народной полиции Китайской Народной Республики при несении службы // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 11. С. 105–108.

142. Меры, принятые на французских железных дорогах для устранения случаев столкновения поездов // Железнодорожное дело. 1882. № 1-2.

143. Перфильев В. П. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности на водном транспорте // Вопросы государственной дисциплины на современном этапе : сборник научных трудов. Москва, 1980. С. 92–106.

144. Петрыкин Н. Н. К вопросу о взаимодействии жандармских полицейских подразделений железных дорог и ведомства путей сообщения на территории Курской губернии (вторая половина XIX – начало XX века) // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2018. № 4 (281). С. 127–132.

145. Петрыкин Н. Н., Петрыкина В. В. Об актуальности изучения деятельности жандармских полицейских подразделений железных дорог // Вестник Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина. 2018. № 1. С. 12–15.

146. Пиджаков А. Ю., Лебедева М. Ю. Дефиниция «транспортная безопасность» // Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации. 2013. № 196. С. 67–71.

147. Плеханов А. П. Обеспечение безопасности движения на железнодорожном транспорте в международном сообщении: отечественный опыт и зарубежная практика // Развитие элементной базы и совершенствование методов построения устройств железнодорожной автоматики и телемеханики. 2014. № 1. С. 31–38.

148. Равнюшкин А. В. О внедрении системы оценки добросовестности функционирования органов государственного управления, юридических лиц и жизнедеятельности граждан как элемента систем социального и государственного управления (на основе опыта КНР) //

Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : международная научно-практическая конференция, г. Санкт-Петербург, 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А. И. Каплунова. Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2021. С. 111–124.

149. Равнюшкин А. В. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного надзора (контроля), осуществляемого территориальными органами МВД России: вопрос расширения сферы его применения // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 20–24.

150. Сизов В. Е. Механизм правового регулирования как социально-правовая категория // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 161–166.

151. Сосновская Ю. Н., Маркина Э. В. Актуальные вопросы, связанные с обеспечением безопасности на железнодорожном транспорте. Административное регулирование правонарушений на транспорте // Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 266–269.

152. Фатеев П. П. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2010. № 3 (12). С. 24–30.

153. Харитонов А. Н., Моховиков О. В. Полиция как субъект административно-правового контроля на транспорте // Транспортное право. 2013. № 4. С. 21–25.

154. Цифровая железная дорога Европы – от ERTMS до искусственного интеллекта / Покусаев О. Н., Климов А. А., Куприяновский В. П. [и др.] // International Journal of Open Information Technologies. 2019. Т. 7, № 7. С. 90–119.

155. Шиенкова А. С. Деятельность сотрудников полиции по выявлению административных правонарушений на объектах транспортной инфраструктуры // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 263–266.

6. Диссертации, авторефераты диссертаций:

156. Агабалаев М. И. Развитие теории и практики административно-правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2013. 47 с.

157. Бачурин А. Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2019. 238 с.

158. Высоцкий С. А. Административно-правовые средства обеспечения законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2019. 30 с.

159. Грегсон-Грин Л. Э. Устойчивость, безопасность и железнодорожная станция: уникальный пример исследования. Текущая и будущая устойчивость к угрозам безопасности : диссертация, представленная в университет Лафборо (Англия) при частичном выполнении требований к степени д-ра филос. наук : [на англ. яз.]. Спорте. 2018. URL: <https://hdl.handle.net/2134/33411>.

160. Егупова М. А. Конституционно-правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. 226 с.

161. Зимин Е. А. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции: на примере США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 26 с.

162. Ким Е. В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. 23 с.

163. Карейша С. Д. Северо-Американские железные дороги : Исследование железнодорожного дела в Соединенных штатах Северной Америки во время Всемирной Колумбовой выставки в Чикаго в 1893 г. / сост. С. Д. Карейша. Санкт-Петербург : Типография П. П. Сойкина, 1896. XX. 782 с.

164. Кошелев И. Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 23 с.

165. Лапаев И. С. Механизм обеспечения юридической безопасности в Российской Федерации: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 212 с.

166. Манцуров А. Ю. Система обеспечения внутренней безопасности Китайской Народной Республики : автореф. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 26 с.

167. Мацаков В. А. Конституционно-правовое регулирование деятельности таможенных органов в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. 29 с.

168. Мингес А. В. Реализация конституционного права на неприкосновенность личности в сфере специального административного пресечения : дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. 211 с.

169. Михайловский И. Г. Административная правосубъектность государственной инспекции безопасности дорожного движения в сфере правоохранительной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009. 22 с.

170. Пичугин В. А. Организация деятельности линейных органов внутренних дел на же-лезнодорожном транспорте по обеспечению общественного порядка и безопасности : авто-реф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1999. 24 с.

171. Праницкая Т. О. Конституционно-правовой механизм обеспечения неприкосновенности частной жизни : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. 214 с.

172. Пыпина Г. С. Становление теории безопасности в Российском государстве XIX–XXI веков: политико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2012. 204 с.

173. Равнюшкин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений

в сфере семейно-бытовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 26 с.

174. Степаненко Ю. В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2004. 51 с.

175. Степенко В. Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 2006. 61 с.

176. Сухова Н. И. Механизм обеспечения социальной ценности права : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 199 с.

177. Трофимов Д. А. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2018. 24 с.

178. Уханкин В. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения государственной целостности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 250 с.

179. Филиппов А. Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2013. 177 с.

180. Шамрай В. Н. Организационно-правовые основы обеспечения общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного транспорта (по материалам Северо-Западного региона Российской Федерации) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2005. 24 с.

181. Ягудин Р. А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004. 238 с.

7. Словари и справочная литература, статистические сборники:

182. Глинка О. Ф. К вопросу об охране безопасности пассажиров в поездах. Киев : Лито-типография товарищества И. Н. Кушнерев и К°, 1900. 18 с.

183. Доклад Министра путей сообщения Александру II о состоянии и строительстве русских железных дорог // РГВИА. Ф. 422. Оп. 1. Д. 1359. Л. 1.

184. Спиридович А. Записки жандарма / [с предисл. и под ред. С. Пионтковского]. Репринт. воспроизведение изд. 1930 г. Москва : Художественная литература, 1991. 263 с.

185. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : Аналитический доклад — 2019 / Пляксин С. М. (рук. авт. кол.), Абузярова И. А. [и др.]. Москва : НИУ ВШЭ, 2020. 138 с.

186. Путеводитель по фондам РГИА : Фонды центральных государственных учреждений : Фонды Министерства путей сообщения : Фонд 259 : Главный инспектор частных железных дорог при МПС. Историческая справка // Российский государственный исторический архив (РГИА) : [сайт]. URL: <https://rgia.su/old/showObject.do?object=27608026>.

187. Фон-Дершау Рихтер И., Баранов Э.Т. Юбилей графа Э. Т. Баранова и окончание трудов высшей железнодорожной комиссии // Железнодорожное дело. 1882. № 17.

188. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 42. Отд. 2. № 44956. Санкт-Петербург : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1871. 1556 с.

8. Электронные интернет-ресурсы:

189. В Великобритании на железных дорогах появится система обнаружения вторжений и препятствий // Гудок. 2020. 22 июля : [сайт] // URL: <https://gudok.ru/news/?ID=1528677>.

190. Видеозаседания Госдумы от 11.09.2018 г., на котором 14 вопросом повестки было рассмотрение законопроекта № 127297-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: <https://video.duma.gov.ru/watch/?id=316526>.

191. Владимир Путин в режиме видеоконференции принял участие в основной дискуссии конференции по искусственному интеллекту Artificial Intelligence Journey (AI Journey 2020) на тему «Искусственный интеллект – главная технология XXI века» // Президент России : [официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64545>.

192. Вооруженное патрулирование ввели в поездах Британии // Angliya Newspaper. May 27, 2017 : [сайт]. URL: <https://angliya.com/2017/05/27/vooruzhennoe-patrulirovanije-veil-v-poezdah-britanii/>.

193. Госдума приняла законопроект, который позволит запустить в РФ 7 цифровых песочниц для апробации инноваций. // Министерство экономического развития Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/gosduma_prinyala_zakonoproekt_kotoryy_pozvolit_zapustit_v_rf_7_cifrovyyh_pesochnic_dlya_aprobacii_innovaciy.html. (дата обращения: 10.08.2021).

194. Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Технологии виртуальной и дополненной реальности» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций (Минцифры) : [официальный сайт]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019vrrar.pdf>.

195. Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интернет» // Минцифры : [официальный сайт]. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019_ii.pdf.

196. Зуенко И. Как в Китае построили высокоскоростное чудо света // Lenta.ru : [электронное издание]. URL: <https://lenta.ru/articles/2016/03/02/railways>.

197. Китайская железнодорожная корпорация // ChinaLogist.ru : [сетевое издание]. URL: <https://chinalogist.ru/organizacii/kitayskaya-zheleznodorozhnaya-korporaciya>.

198. Объекты транспортной инфраструктуры, внесенные в реестр объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта (Разд. 1) // Федеральное агентство железнодорожного транспорта : [официальный сайт]. URL: <https://rlw.gov.ru/opendata/7708525167-otizd>.

199. Основные направления деятельности Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту // Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) по железнодорожному транспорту : [официальный сайт]. URL: <http://urpngt.rospotrebnadzor.ru/osnovnie-napravlenija.html>.

200. Основные показатели транспорта // Федеральная служба государственной статистики : [официальный сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/23455>.

201. Отчет начальника Вологодского линейного отдела МВД России на транспорте полковника полиции Баракова А. В. Отчеты начальников линейных подразделений УТ МВД России по СЗФО об итогах оперативно-служебной деятельности за 2019 г. // Управление на транспорте МВД России по Северо-Западному федеральному округу (далее – УТ МВД по СЗФО) : [официальный сайт]. URL: <https://xn--g1aohgee.xn--b1aew.xn--p1ai/document/19895862>.

202. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г. // Музей истории российских реформ имени П. А. Столыпина : [сайт]. URL: <http://музейреформ.рф/node/13672>.

203. Продолжается расследование крушения поезда «Невский экспресс», следствие сосредоточилось на розыске лиц, причастных к его подрыву // Интерфакс-Россия : [сетевое издание]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/112283>.

204. Проект Федерального закона № 127297-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») : [официальный сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/127297-7>.

205. РЖД в цифрах // ОАО «РЖД» : [официальный сайт]. URL: <https://company.rzd.ru/ru/9377>.

206. Стандартные полномочия и обязанности сотрудников полиции по поддержке полицейского сообщества (PCSOs). Циркуляр Министерства внутренних дел 033/2007 (Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs). Home Office circular 033 / 2007 Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs)) // Government.UK : [website]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/standard-powers-and-duties-of-police-community-support-officers-pcsos>.

207. Тезисы доклада начальника УТ МВД России по СЗФО генерал-майора полиции Е. Е. Стаशिшина Полномочному представителю Президента России в Северо-Западном федеральном округе по теме: «Краткая оценка криминогенной обстановки на объектах транспортной инфраструктуры, входящих в оперативное обслуживание УТ МВД России по СЗФО за 12 месяцев 2020 г.» // УТ МВД по СЗФО : [официальный сайт]. URL: <https://сзфоут.мвд.рф/document/23449538>.

208. Федеральное агентство железнодорожного транспорта : [официальный сайт]. URL: <http://www.rlw.gov.ru/opendata/7708525167-railwaystations>.

209. U.S. Code § 24305.General authority. 24305 (e) // Cornell Law School : [website]. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/49/24305>.

210. 49 USC 28101 – Rail Police Officers // Onecle : [website]. URL: <https://law.onecle.com/uscode/49/28101.htm>.

211. Amtrak Police Department Launches APD11 Txt-a-Tip. October 16, 2013 // Amtrak Media : [website]. URL: <https://media.amtrak.com/2013/10/amtrak-police-department-launches-apd11-txt-a-tip>.

212. Aviation and Transportation Security Act of 2001 // Immigration to United States : [website]. URL: <https://immigrationtounitedstates.org/371-aviation-and-transportation-security-act-of-2001.html>.

213. BTPA Strategic Plan, 2018–21 // British Transport Police : [website]. URL: <https://www.btp.police.uk/pdf/BTPA-Strategic-Plan-201821-1.pdf>.

214. Bureau of Transportation Statistics (Railroad Passenger Safety Data: Table 2-42) // U.S. Department of transportation : [website]. URL: <https://www.bts.gov/content/railroad-passenger-safety-data>.

215. Crime Control Act of 1990 (Public Law 101–647, 101st Congress, Nov. 29, 1990) // U.S. Government Publishing Office : [website]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg4789.pdf>.

216. Innovation Task Force // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.tsa.gov/itf>.

217. Law Of Arrest In Virginia of 1964. P. 263 // Washington and Lee University School of Law : [website]. URL: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3791&context=wlulr>.

218. Maritime Transportation Security Act 2002 (Public Law No. 107–295. Nov. 25, 2002) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ295/PLAW-107publ295.pdf>.

219. Public Law No. 107–296 (25.11.2002), H. R. 5005. United States Congress // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/5005/text>.

220. United States Congress (Public Law No. 107–188. June 12, 2002. H. R. 3448) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ188/pdf/PLAW-107publ188.pdf>.

221. United States Congress (Public Law No. 107–297. November 26, 2002. H. R. 3210) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.rand.org/topics/terrorism-risk-insurance-act-of-2002.html>.

222. United States Congress (Public Law No. 107–1110. May 21, 2002. S. 1447.) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/1447>.

223. Rail Passenger Service Act of 1970 (RPSA) (P.L. 91-518, 84 Stat. 1327) // Congress.gov : [website]. URL: <https://www.congress.gov/bill/91st-congress/house-bill/17849/text>.

224. Railways compares the total route length of the railway network and of its component parts // Central Intelligence Agency : [website]. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rank-order/2121rank.html>.

225. Vortex IoT set to provide a fully operational RODIO-TSM to Network Rail by March 2021 // Vortex : Part of Marston Holdings : [website]. URL: <https://vortexiot.com/news/vortex-iot-set-to-provide-a-fully-operational-and-validated-product-in-the-form-of-rodio-rsm>.

226. British Transport Commission Act 1949 // legislation.gov.uk : [website]. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukla/1949/29/pdfs/ukla_19490029_en.pdf.

227. 无标题文档 [Китайская железная дорога] // China Railway : [website]. URL: <http://www.china-railway.com.cn>.

228. 中華民國交通運輸部 [Министерство транспорта КНР] // Ministry of Transport of the People's Republic of China : [website]. URL: <http://www.mot.gov.cn>.

229. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) : [официальный сайт]. URL: <https://rosreestr.gov.ru>.

230. British Transport Police : [website]. URL: http://www.btp.police.uk/about_us/stop_and_search.aspx.

231. Counter Terrorism Policing : [website]. URL: <https://www.counterterrorism.police.uk/southeast/>.

232. The Rail Safety and Standards Board : [website]. URL: <https://www.rssb.co.uk/>.

233. Железнодорожный транспорт в США // Википедия : [сайт]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Железнодорожный_транспорт_в_США.

234. DB Cargo UK : [website]. URL: <https://uk.dbcargo.com/rail-uk-en>.

235. Network Rail : [website]. URL: <https://www.networkrail.co.uk/who-we-are/about-us/>.

236. Jobs at TSA : [Работа в TSA] // Transportation Security Administration : [website]. URL: <https://www.tsa.gov/about/jobs-at-tsa>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Сведения
о пресеченных административных правонарушениях,
предусмотренных КоАП РФ, учет которых осуществляется
в модуле «Административная практика»
(сервис обеспечения охраны общественного порядка)

Статья КоАП РФ	Период					
	2022		2023		2024	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
ч. 1–5 ст. 11.1	178 805	–10,0	134 394	–26,0	113 491	–14,3
ч. 1 ст. 11.15.1	482	23,3	625	29,7	912	45,9
ст. 11.17	10 879	0,7	8 186	–24,8	6 272	–23,4
ст. 20.20	150 609	–12,1	132 265	–12,2	98 983	–25,2
ст. 20.21	92 422	–18,4	72 710	–21,3	56 561	–22,2
Всего	723 510	–8,5	629 763	–13,0	527 693	–16,2

Анкета
опроса сотрудников полиции,
непосредственно обеспечивающих общественную безопасность
на объектах транспортной инфраструктуры
и транспортных средствах железных дорог

1. Как Вы думаете, влияют ли проведенные мероприятия по сокращению штатной численности сотрудников полиции на железнодорожном транспорте, на обеспечение транспортной и общественной безопасности?

А) не влияют по той причине, что объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства железных дорог находятся под надежной охраной других субъектов транспортной безопасности, а также находятся под охраной современных технических средств обеспечения безопасности;

Б) влияют незначительно, необходимость в силах полиции на железных дорогах со временем сокращается;

В) существенно влияют на систему обеспечения безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог, так как другие субъекты не могут обеспечить безопасность в достаточной мере, и они также не имеют необходимую штатную численность;

Г) иное: _____

2. Укажите, какова степень участия ведомственной охраны железнодорожного транспорта Минтранса России, частных охранных предприятий и других субъектов обеспечения безопасности (кроме сил полиции — ОВДТ) на железных дорогах?

А) ведущая, степень их участия в названной системе высокая, деятельность по обеспечению безопасности носит самодостаточный характер;

Б) средняя, так как неполицейские силы участвуют в обеспечении безопасности только в рамках установленных полномочий, носящих ограниченный характер;

В) низкая степень, так как ведущее место в системе обеспечения безопасности на объектах железных дорог занимают силы транспортной полиции, а роль других субъектов безопасности ограниченная, и они не могут самостоятельно без сил полиции эффективно обеспечивать безопасность;

Г) иное: _____

3. Как Вы оцениваете сложившуюся систему взаимодействия между органами внутренних дел и другими субъектами обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте?

А) высоко, система взаимодействия функционирует на надлежащем уровне, без сбоев;

Б) на среднем уровне, в системе взаимодействия имеются недостатки, прежде всего организационного характера, не требующие нормативно-правового регулирования;

В) система взаимодействия функционирует на пороговом уровне, имеются отдельные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования;

Г) на низком уровне, в системе взаимодействия наблюдаются системные недостатки, требующие неотложного целостного нормативно-правового регулирования.

4. Как Вы думаете, повлияли ли в функционирование системы обеспечения общественной безопасности изменения в систему управления посредством передачи транспортной полиции (линейных управлений, отделов) в оперативное подчинение

руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне по месту их дислокации?

А) повлияли в положительную сторону, повысилась степень эффективности оперативного управления силами транспортной полиции;

Б) данные изменения не повлияли на систему управления силами транспортной полиции, изменения не почувствовали,

В) повлияли в худшую сторону, органы управления не в полной мере проникаются особенностями железнодорожного транспорта как особого комплексного объекта и спецификой оперативно-служебной деятельности на нем;

Г) иное: _____

5. Как Вы думаете, на каком уровне функционирует система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками частных охранных организаций?

А) система взаимодействия функционирует на пороговом уровне, имеются существенные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования;

Б) на низком уровне, в системе взаимодействия имеются системные недостатки, в основном существующие по причине формального отношения работников частных охранных организаций к своим служебным обязанностям;

В) на среднем уровне, в системе взаимодействия имеются недостатки, прежде всего организационного характера, не требующие нормативно-правового регулирования;

Г) на высоком уровне, система взаимодействия функционирует на надлежащем уровне, без сбоев.

6. Как Вы думаете, на каком уровне функционирует система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками ведомственной охраны?

А) система взаимодействия функционирует на пороговом уровне, имеются существенные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования;

Б) на низком уровне, в системе взаимодействия имеются системные недостатки, в основном существующие по причине формального отношения работников частных охранных организаций к своим служебным обязанностям;

В) на среднем уровне, в системе взаимодействия имеются недостатки, прежде всего организационного характера, не требующие нормативно-правового регулирования;

Г) на высоком уровне, система взаимодействия функционирует на надлежащем уровне, без сбоев.

7. Сообщают ли проводники и другие сотрудники поездных бригад о пассажирах, покинувших поезд на станциях, не предусмотренных их проездными документами, осуществляют ли осмотр вагонов в целях обнаружения закладки взрывных устройств?

А) да, сообщают данную информацию и осуществляют осмотр вагонов на регулярной основе;

Б) сообщают от случая к случаю, в основном при обращении пассажиров о совершении такими пассажирами противоправных действий, осмотр вагонов проводят формально;

В) в силу имеющейся загруженности и (или) по другим причинам проводники не сообщают о данных пассажирах, осмотр вагонов проводят изредка

Г) иное: _____

8. Как Вы думаете, осуществляется ли работниками поездных бригад необходимый контроль за поведением пассажиров и других лиц, находящихся в вагонах?

А) да, в полной степени осуществляется постоянный и системный контроль;

Б) да, только эпизодически;

В) осуществляется только при возникновении происшествий и обращений пассажиров;

Г) иное: _____

9. Укажите, в какой степени руководитель подразделения оказывает практическую помощь сотрудникам СООП по обеспечению общественного порядка в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры:

А) оказываемая практическая помощь со стороны непосредственного руководителя является формальной, и не носит методический характер, практически не влияет на качество и результативность службы подчиненных сотрудников;

Б) указанная помощь носит полезный и методический характер, в определенной степени оказывает положительный эффект на качество и эффективность несения службы подчиненными сотрудниками, однако в силу загруженности непосредственного руководителя осуществляется не на системной основе;

В) практическая помощь со стороны непосредственного руководителя носит системный полезный, методический характер, существенно повышающий качество и результативность службы подчиненных сотрудников;

Г) иное: _____

10. Как Вы думаете, знают ли на должном уровне проводники АО «ФПК», ОАО «РЖД» и других компаний-перевозчиков нормы законодательства в сфере обеспечения транспортной (общественной) безопасности?

А) знают и реализуют в полной мере в рамках установленной компетенции;

Б) знают и реализуют частично в рамках установленной компетенции;

В) знают очень ограниченно, практически указанные обязанности не выполняют, реагируют на нарушения общественного порядка крайне редко, с полицией не сотрудничают;

Г) иное: _____

Комментарий ответа _____

11. Как Вы думаете, на сколько эффективно неполицейские силы обеспечения безопасности применяют правовые средства предупреждения и пресечения правонарушений и конфликтных ситуаций на железнодорожном транспорте?

А) эффективно в том объеме, насколько это необходимо для обеспечения общественной безопасности;

Б) в средней степени эффективно, так как пассажиры и иные граждане не воспринимают неполицейские силы как полноценных субъектов, требования и распоряжения которых следует выполнять;

В) неэффективно, так как: они не наделены в полной и необходимой степени правами и и(или) не стремятся выполнять свои должностные обязанности, надеясь на содействие сил ОВДТ;

Г) иное: _____

12. Как Вы думаете, должна ли быть у сотрудников транспортной полиции предусмотрена возможность участвовать и проводить досмотровые мероприятия на объектах транспортной

инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог на всех этапах их проведения?

А) да, должна быть, поэтому в ФЗ от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» следует внести соответствующие дополнения и изменения;

Б) действующее законодательство в области обеспечения безопасности на железных дорогах в части, касающейся участия сотрудников полиции в проведении досмотровых мероприятий, отвечает всем требованиям, их участие на всех этапах нет необходимости, и вносить какие-либо в законодательство коррективы не нужно;

В) в участии сотрудников полиции в проведении досмотровых мероприятий на указанных объектах нет необходимости;

Г) иное: _____

**Анкета опроса сотрудников полиции,
непосредственно обеспечивающих общественную безопасность
на объектах транспортной инфраструктуры
и транспортных средствах железных дорог¹**

1. Как Вы думаете, влияют ли проведенные мероприятия по сокращению штатной численности сотрудников полиции на железнодорожном транспорте, на обеспечение транспортной и общественной безопасности?

А) не влияют по той причине, что объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства железных дорог находятся под надежной охраной других субъектов транспортной безопасности, а также находятся под охраной современных технических средств обеспечения безопасности (**6,4 %, 12 чел.**);

Б) влияют незначительно, необходимость в силах полиции на железных дорогах со временем сокращается (**13,2 %, 28 чел.**);

В) существенно и в отрицательном плане влияют на систему обеспечения безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог, так как другие субъекты не могут обеспечить безопасность в достаточной мере, и они также не имеют необходимую штатную численность (**76,4 %, 160 чел.**);

Г) иное: сотрудников полиции и других субъектов обеспечения безопасности недостаточно; на мелких станциях и остановочных пунктах нет ни полиции, ни охраны; отсутствуют на объектах оборудование для обеспечения пропускного режима; оборудование по осуществлению пропускного режима имеется, но оно не работает или никем не обслуживается (**4 %, 8 чел.**).

¹ Было опрошено 279 лиц, из них сотрудников полиции (209 чел.), граждан (пассажи-ров) по вопросу № 7 — 70 чел.

Ответ: 76,4 % (160 чел.) респондентов ответили, что проведенные мероприятия по сокращению штатной численности сотрудников полиции на железнодорожном транспорте существенно и в отрицательном плане повлияли на обеспечение транспортной и общественной безопасности (В), 13,2 %, (28 чел.) указали, что влияют несущественно, необходимость в силах полиции на железных дорогах со временем сокращается (Б), 6,4 %, (12 чел.) респондентов отметили, что указанные мероприятия не влияют на обеспечение транспортной и общественной безопасности по той причине, что объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства железных дорог находятся под надежной охраной других субъектов транспортной безопасности, а также находятся под охраной современных технических средств обеспечения безопасности (А).

2. Укажите, какова степень участия ведомственной охраны железнодорожного транспорта Минтранса России, частных охранных предприятий и других субъектов обеспечения безопасности (кроме сил полиции ОВДТ) на железных дорогах?

А) ведущая, степень их участия в названной системе высокая, деятельность по обеспечению безопасности носит самодостаточный характер (**3,5 %, 7 чел.**);

Б) средняя, так как неполицейские силы участвуют в обеспечении безопасности только в рамках установленных полномочий, носящих ограниченный характер (**27,3 %, 57 чел.**);

В) низкая степень, так как ведущее место в системе обеспечения безопасности на объектах железных дорог занимают силы транспортной полиции, а роль других субъектов безопасности ограниченная, и они не могут самостоятельно без сил полиции эффективно обеспечивать безопасность (**69,2 %, 145 чел.**);

Г) иное: нет (**0 %, 0 чел.**).

Ответ: 27,3 % (57 чел.) респондентов оценили степень участия ведомственной охраны железнодорожного транспорта Минтранса России, частных охранных предприятий и других субъектов обеспечения безопасности (кроме сил полиции — ОВДТ) на железных дорогах

на среднем уровне, так как неполицейские силы участвуют в обеспечении безопасности только в рамках установленных полномочий, носящих ограниченный характер (Б), 69,2 % (145 чел.) оценили как низкую, так как ведущее место в системе обеспечения безопасности на объектах железных дорог занимают силы транспортной полиции, а роль других субъектов безопасности ограниченная, и они не могут самостоятельно без сил полиции эффективно обеспечивать безопасность (В), и только 3,5 % (7 чел.) обозначили степень участия ведомственной охраны железнодорожного транспорта Минтранса России, частных охранных предприятий и других субъектов обеспечения безопасности (кроме сил полиции - ОВДТ) на железных дорогах на высоком уровне (А).

3. Как Вы оцениваете сложившуюся систему взаимодействия между органами внутренних дел и другими субъектами обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте?

А) высоко, система взаимодействия функционирует на надлежащем уровне, без сбоев (5,5 %, 12 чел.);

Б) на среднем уровне, в системе взаимодействия имеются недостатки, прежде всего организационного характера, не требующие нормативно-правового регулирования (19,5 %, 40 чел.);

В) система взаимодействия функционирует на пороговом уровне, имеются отдельные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования (51,3 %, 107 чел.);

Г) на низком уровне, в системе взаимодействия наблюдаются системные недостатки, требующие неотложного целостного нормативно-правового регулирования (23,7%, 50 чел.).

Ответ: 51,3 % (107 чел.) респондентов оценили сложившуюся систему взаимодействия между органами внутренних дел и другими субъектами обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте как находящуюся на пороговом уровне по причине наличия отдельных недостатков и проблем, требующих современного нормативно-правового регулирования (В) и 23,7 % (50 чел.) на низком уровне, так как имеются системные недостатки, требующие неотложного

целостного нормативно-правового регулирования (Г), 19,5 % (40 чел.) признали ее работающей на среднем уровне, отметив, что в системе взаимодействия имеются недостатки, прежде всего организационного характера (Б), и только 5,5 % (12 чел.) признали ее работу надлежащей.

4. Как Вы думаете, повлияли ли на функционирование системы обеспечения общественной безопасности произведенные изменения в системе управления посредством передачи транспортной полиции (линейных управлений, отделов) в оперативное подчинение руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне по месту их дислокации?

А) повлияли в положительную сторону, повысилась степень эффективности оперативного управления силами транспортной полиции (5,9 %, 12 чел.);

Б) данные изменения не повлияли на систему управления силами транспортной полиции, изменения не почувствовали (11,3 %, 24 чел.),

В) повлияли в худшую сторону, органы управления не в полной мере проникаются особенностями железнодорожного транспорта как особого комплексного объекта и спецификой оперативно-служебной деятельности на нем (82,8 %, 173 чел.).

Ответ: 82,8 % (173 чел.) респондентов оценили влияние на функционирование системы обеспечения общественной безопасности изменения в системе управления посредством передачи транспортной полиции (линейных управлений, отделов) в оперативное подчинение руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне по месту их дислокации в худшую сторону, согласившись, что органы управления не в полной мере проникаются особенностями железнодорожного транспорта как особого комплексного объекта и спецификой оперативно-служебной деятельности на нем (В), 11,3 % (24 чел.) отметили, что они не повлияли на систему управления силами транспортной полиции, изменения не почувствовали (Б), и только 5,9 % (12 чел.) указали на положительную сторону

произведенных изменений, отметили повышение степени эффективности оперативного управления силами транспортной полиции (А).

5. Как Вы думаете, на каком уровне функционирует система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками частных охранных организаций?

А) система взаимодействия функционирует на пороговом уровне, имеются существенные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования (54,4 %, 113 чел.);

Б) на низком уровне, в системе взаимодействия имеются системные недостатки, в основном существующие по причине формального отношения работников частных охранных организаций к своим служебным обязанностям (30,4 %, 64 чел.);

В) на среднем уровне, в системе взаимодействия имеются недостатки, прежде всего организационного характера, не требующие нормативно-правового регулирования (12,8 %, 27 чел.);

Г) на высоком уровне, система взаимодействия функционирует на надлежащем уровне, без сбоев (2,4 %, 5 чел.).

Ответ: 54,4 % (113 чел.) респондентов ответили, что система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками частных охранных организаций находятся на пороговом (или низком) уровне, имеются существенные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования (А), 30,4 % (64 чел.) указали при ответе на низкий уровень, в системе взаимодействия имеются системные недостатки, в основном существующие по причине формального отношения работников частных охранных организаций к своим служебным обязанностям (Б), 12,8 % (27 чел.) респондентов обозначили сложившуюся систему взаимодействия как функционирующую на среднем уровне, и только 2,4 % (5 чел.) дали системе взаимодействия высокую оценку, отметив, что данная система функционирует на надлежащем уровне, без сбоев.

6. Как Вы думаете, на каком уровне функционирует система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками ведомственной охраны?

А) система взаимодействия функционирует на пороговом уровне, имеются существенные недостатки и проблемы, требующие современного нормативно-правового регулирования (**56,7 %, 119 чел.**);

Б) на низком уровне, в системе взаимодействия имеются системные недостатки, в основном существующие по причине формального отношения работников частных охранных организаций к своим служебным обязанностям (**28,2 %, 59 чел.**);

В) на среднем уровне, в системе взаимодействия имеются недостатки, прежде всего организационного характера, не требующие нормативно-правового регулирования (**15,1 %, 32 чел.**);

Г) на высоком уровне, система взаимодействия функционирует на надлежащем уровне, без сбоев (**0 %, 0 чел.**).

Ответ: 56,7 % (119 чел.) респондентов ответили, что система взаимодействия между полицейскими силами и силами ведомственной охраны Минтранса России находятся на пороговом (или низком) уровне, что только более ослабляют функционирующую систему безопасности (А), 28,2 % (59 чел.) респондентов отметили низкий уровень обозначенного взаимодействия, в которой имеются системные недостатки, в основном существующие по причине формального отношения работников частных охранных организаций к своим служебным обязанностям (Б), и 15,1 % (32 чел.) респондентов указали, что система взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками ведомственной охраны функционирует на среднем уровне, в которой имеются недостатки, прежде всего организационного характера, не требующие нормативно-правового регулирования (В). Ни один респондент не отметил, что обозначенная система взаимодействия функционирует на высоком уровне, без сбоев (Г). Таким образом, 84,9 % (А и Б, 178 чел.) респондентов отметили в целом неудовлетворительное состояние функционирующей взаимодействия нарядов полиции на железнодорожном транспорте с работниками ведомственной охраны.

7. Сообщают ли проводники и другие сотрудники поездных бригад сотрудникам полиции о пассажирах, покинувших поезд на станциях, не предусмотренных их проездными документами, осуществляют ли осмотр вагонов в целях обнаружения закладки взрывных устройств?

А) да, сообщают данную информацию и осуществляют осмотр вагонов на регулярной основе (17 %, 36 чел.);

Б) сообщают от случая к случаю, в основном при обращении пассажиров о совершении такими пассажирами противоправных действий, осмотр вагонов проводят формально (58,4 %, 122 чел.);

В) в силу имеющейся загруженности и (или) по другим причинам проводники не сообщают о данных пассажирах, осмотр вагонов проводят изредка (21,7 %, 45 чел.);

Г) иное: проводники заняты другими многочисленными обязанностями; по мере возможности осматривают помещения пассажиров, сообщают о покинувших пассажиров вне пунктов прибытия только начальникам поездов (2,9 %, 6 чел.).

Ответ: 58,4 % (122 чел.) респондентов ответили, что проводники и другие сотрудники поездных бригад сообщают о пассажирах, покинувших поезд на станциях, не предусмотренных их проездными документами, и осуществляют осмотр вагонов в целях обнаружения закладки взрывных устройств от случая к случаю, в основном при обращении пассажиров о совершении такими пассажирами противоправных действий, осмотр вагонов проводят формально (Б), более 21 % (45 чел.) ответили, что в силу имеющейся загруженности и (или) по другим причинам проводники не сообщают о данных пассажирах (В), только 17 % (36 чел.) ответили, что проводники выполняют свои обязанности, включая обозначенные, в полном объеме (А) и около 3 % дали иной ответ.

8. Как Вы думаете, осуществляется ли работниками поездных бригад необходимый контроль за поведением пассажиров и других лиц, находящихся в вагонах?

А) да, в полной степени осуществляется постоянный и системный контроль (**14,5 %, 10 чел.**);

Б) да, только эпизодически (**51,8 %, 36 чел.**);

В) осуществляется только при возникновении происшествий и обращений пассажиров (**33,7 %, 24 чел.**);

Ответ: 51,8 % (36 чел.) респондентов ответили, что работниками поездных бригад осуществляется необходимый контроль за поведением пассажиров и других лиц, находящихся в вагонах, только эпизодически (Б), 33,7 % (24 чел.) указали, что контроль осуществляется только при возникновении происшествий и обращений пассажиров, и 14,5 % (10 чел.) оценили работу работников поездных бригад по контролю за поведением пассажиров и других лиц, находящихся в вагонах, как осуществляемую постоянно и системно (А).

9. Укажите, в какой степени руководитель подразделения оказывает практическую помощь сотрудникам СООП по обеспечению общественного порядка в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры:

А) оказываемая практическая помощь со стороны непосредственного руководителя является формальной, и не носит методический характер, практически не влияет на качество и результативность службы подчиненных сотрудников (**27,3 %, 57 чел.**);

Б) указанная помощь носит полезный и методический характер, в определенной степени оказывает положительный эффект на качество и эффективность несения службы подчиненными сотрудниками, однако в силу загруженности непосредственного руководителя осуществляется не на системной основе (**45,8 %, 96 чел.**);

В) практическая помощь со стороны непосредственного руководителя носит системный полезный, методический характер, существенно повышающий качество и результативность службы подчиненных сотрудников (**22,4 %, 47 чел.**);

Г) иное: большая нагрузка руководителей; изменения в оперативной подчиненности подразделения территориальным органам ОВД

не дают исполнять обязанности с учетом специфики; отвлечение сотрудников на решение общеполицейских задач (4,5 %, 9 чел.).

Ответ: 45,8 % (96 чел.) респондентов ответили, что руководитель подразделения оказывает практическую помощь сотрудникам СООП по обеспечению общественного порядка в перевозочном и технологическом секторах объектов транспортной инфраструктуры не на системной основе в силу его загруженности, оказывает положительный эффект на качество и эффективность несения службы подчиненными сотрудниками (Б), 27,3 % (57 чел.) оценили практическую помощь со стороны непосредственного руководителя как формальную, не носит методический характер, практически не влияет на качество и результативность службы подчиненных сотрудников (А), 22,4 % (47 чел.) отметили ее высоко, носит системный полезный, методический характер, существенно повышающий качество и результативность службы подчиненных сотрудников, 4,5 % (9 чел.) дали иной ответ.

10. Как Вы думаете, знают ли на должном уровне проводники АО «ФПК», ОАО «РЖД» и других компаний-перевозчиков нормы законодательства в сфере обеспечения транспортной (общественной) безопасности?

А) знают и реализуют в полной мере в рамках установленной компетенции (10,6 %, 22 чел.);

Б) знают и реализуют частично в рамках установленной компетенции (59,6 %, 125 чел.);

В) знают очень ограниченно, практически указанные обязанности не выполняют, реагируют на нарушения общественного порядка крайне редко, с полицией не сотрудничают нежелательно (28,8 %, 60 чел.).

Ответ: Только 10,6 % (22 чел.) респондентов ответили, что проводники АО «ФПК», ОАО «РЖД» и других компаний-перевозчиков знают ли на должном уровне нормы законодательства в сфере обеспечения транспортной (общественной) безопасности (А). Остальные дали отрицательный ответ, среди которых почти 60 % (125 чел.)

отметили, что проводники знают и реализуют частично в рамках установленной компетенции обозначенные нормы (Б), и 28,9% (60 чел.) указали, что знают очень ограниченно, практически указанные обязанности не выполняют, реагируют на нарушения общественного порядка крайне редко, с полицией не сотрудничают нежелательно (В).

11. Как Вы думаете, на сколько эффективно неполицейские силы обеспечения безопасности применяют правовые средства предупреждения и пресечения правонарушений и конфликтных ситуаций на железнодорожном транспорте?

А) эффективно в том объеме, насколько это необходимо для обеспечения общественной безопасности (8,4 %, 18 чел.);

Б) в средней степени эффективно, так как пассажиры и иные граждане не воспринимают неполицейские силы как полноценных субъектов, требования и распоряжения которых следует выполнять (48,2 %, 100 чел.);

В) неэффективно, так как: они не наделены в полной и необходимой степени правами и и(или) не стремятся выполнять свои должностные обязанности, надеясь на содействие сил ОВДТ (32,6 %, 68 чел.);

Г) иное: охранники приходят на работу и просто наблюдают за порядком, при возникновении конфликтов должным образом не реагируют; не знают свои полномочия, боятся их применять либо незаконно их превышают (применяют физическую силу, проводят личный досмотр); отсутствует слаженная работа охранников, других неполицейских сил между собой; промедление в реакции на нарушения (12,8%, 27 чел.).

Ответ: 48,2 % (100 чел.) респондентов ответили, что пассажиры и иные граждане не воспринимают неполицейские силы как полноценных субъектов, требования и распоряжения которых следует выполнять, оценили эффективность деятельности неполицейских сил на среднем уровне(Б), 32,6 % (68 чел.) оценили их работу как неэффективную, так как неполицейские силы не наделены в полной

и необходимой степени правами и и(или) не стремятся выполнять свои должностные обязанности, надеясь на содействие сил ОВДТ (В), 12,8 % (27 чел.) дали иной вариант ответа, дающий низкую оценку деятельности неполицейских сил, прежде всего, служащих частных охранных структур). Ни один респондент не отметил, что неполицейские силы работают эффективно в том объеме, насколько это необходимо для обеспечения общественной безопасности (А). Таким образом, практически 100 %, респондентов не воспринимают в целом деятельность неполицейских сил в пресечении правонарушений и конфликтных ситуаций как самостоятельную, эффективную, и профессиональную.

12. Как Вы думаете, должна ли быть у сотрудников транспортной полиции предусмотрена возможность участвовать и проводить досмотровые мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог на всех этапах их проведения?

А) да, должна быть, поэтому в ФЗ от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» следует внести соответствующие дополнения и изменения (**54,7 %, 114 чел.**);

Б) действующее законодательство в области обеспечения безопасности на железных дорогах в части, касающейся участия сотрудников полиции в проведении досмотровых мероприятий, отвечает всем требованиям, их участие на всех этапах нет необходимости, и вносить какие-либо в законодательство коррективы не нужно (**17,4 %, 36 чел.**);

В) в участии сотрудников полиции в проведении досмотровых мероприятий на указанных объектах нет необходимости (**3,7 %, 7 чел.**);

Г) иное: такая возможность должна быть предусмотрена на любом этапе работы с пассажирами; имеется разный подход к проведению досмотра граждан на транспорте, отраженный в федеральном законодательстве; сотрудники не должны исключаться от проведения досмотра, они несут субсидиарную ответственность со всеми субъектами обеспечения безопасности (**14,2 %, 30 чел.**).

Ответ: 54,7 % (114 чел.) респондентов ответили, что у сотрудников транспортной полиции должна быть предусмотрена возможность участвовать и проводить досмотровые мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог на всех этапах их проведения, поэтому в Федеральном законе от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» следует внести соответствующие дополнения и изменения (А), 14,2 % (30 чел.) дали иной ответ, который по смыслу сходен с мнением вышеназванного числа респондентов (Г), что в сумме составляет более почти 69 %. Только 17,4 % (36 чел.) оценили действующее законодательство в области обеспечения безопасности на железных дорогах в части, касающейся участия сотрудников полиции в проведении досмотровых мероприятий, как отвечающее всем требованиям, участие сотрудников полиции на всех этапах нет необходимости, и вносить какие-либо в законодательство коррективы не нужно (Б), и оставшиеся 3,7 % (7 чел.) респондентов указали, что участие сотрудников полиции в проведении досмотровых мероприятий на указанных объектах нет необходимости (В).

Научное издание

Пичкур Анна Петровна,
кандидат юридических наук

**ПОЛИЦИЯ
В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

Монография

Редактор *Артамонов Р. Е.*
Компьютерная верстка *Артамонов Р. Е.*

EDN: MQZOAT



Подписано в печать 25.08.2025. Формат 60×84 ¹/₁₆
Печать цифровая. Объем 16 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 14/25.

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1