

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.199.6.079-089

С. Н. Зайкова*

Об отдельных направлениях совершенствования контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте

Аннотация. Антитеррористическая защищенность транспорта, в том числе железных дорог, от потенциальных угроз обеспечивается различными видами контрольно-надзорных мероприятий. Важная роль отводится федеральному государственному контролю (надзору) в области транспортной безопасности, несмотря на то что в Федеральном законе от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и Уставе железнодорожного транспорта указанный вид транспортного надзора не упоминается. Анализ предмета, объектов, участников и содержания административно-правовых отношений, возникающих при осуществлении транспортного надзора на железнодорожном транспорте, позволяет отнести указанную деятельность к контрольно-надзорной и выявить ряд ее особенностей. Особенностью управления рисками по обеспечению антитеррористической защищенности железных дорог является отнесение отдельных видов деятельности контролируемых лиц к одной категории тяжести и группе вероятности риска. Такое положение позволяет планировать и проводить единые профилактические мероприятия в отношении одного контролируемого лица и в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, и в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта. Предложено внесение изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» в части дополнения его нормами о транспортной безопасности и в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051. К основным направлениям совершенствования транспортного надзора можно отнести: проведение контрольных мероприятий, направленных на выявление потенциальных угроз автоматизированной системе обеспечения транспортной безопасности; расширение перечня ситуаций, моделирование которых возможно в ходе эксперимента; применение постоянного рейда как специального режима транспортного надзора на железной дороге; проведение инспекционного визита в отношении владельцев транспортных средств; разработка информационного ресурса для проведения самообследования как профилактического мероприятия.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность; транспортная безопасность; железнодорожный транспорт; инспекционный визит; управление рисками; публичное управление; антитеррористическая защищенность железных дорог; профилактика рисков; профилактические мероприятия в рамках надзора; специальные режимы надзора; тест-предметы; тест-субъекты.

Для цитирования: Зайкова С. Н. Об отдельных направлениях совершенствования контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 6. — С. 79–89. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.199.6.079-089.

© Зайкова С. Н., 2023

* Зайкова Светлана Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии
Вольская ул., д. 1, г. Саратов, Россия, 410056
snzaikova@rambler.ru

On Certain Areas of Improvement of Control and Supervisory Activities in the field of Ensuring Transport Safety in Railway Transport

Svetlana N. Zaikova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor,
Department of Administrative and Municipal Law, Saratov State Law Academy
ul. Volskaya, d. 1, Saratov, Russia, 410056
snzaikova@rambler.ru

Abstract. Various types of control and supervisory measures provide the anti-terrorist protection of transport (railways included) from potential threats. An important role is assigned to the federal state control (supervision) in the field of transport security, despite the fact that Federal Law No. 17-FZ of 10.01.2003 «On Railway Transport in the Russian Federation» and the Charter of Railway Transport do not mention this type of transport supervision. The analysis of the subject, objects, participants and the content of administrative and legal relations arising in the implementation of transport supervision on railway transport allows us to attribute this activity to the control and supervisory and identify a number of its features. The peculiarity of risk management to ensure the anti-terrorist security of railways is the attribution of certain types of activities of controlled persons to one category of severity and risk probability group. This provision makes it possible to plan and carry out uniform preventive measures against one controlled person both within the framework of federal state control (supervision) in the field of transport security and within the framework of federal state control (supervision) in the field of railway transport. Amendments have been proposed to the Federal Law «On Railway Transport in the Russian Federation» in terms of supplementing it with norms on transport security and to the Regulation on Federal State Control (Supervision) in the field of Transport Security, approved by Decree of the Government of the Russian Federation No. 1051 of 06/29/2021. The main directions for transport supervision improvement include: carrying out control measures aimed at identifying potential threats to the automated transport security system; expanding the list of situations that can be simulated during the experiment; using a permanent raid as a special mode of transport supervision on the railway; conducting an inspection visit with respect to vehicle owners; developing an information resource for conducting self-examination as a preventive measure.

Keywords: control and supervisory activities; transport security; railway transport; inspection visit; risk management; public administration; anti-terrorist protection of railways; risk prevention; preventive measures within the framework of supervision; special supervision regimes; test case; test subjects.

Cite as: Zaikova SN. Ob otdelnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti v oblasti obespecheniya transportnoy bezopasnosti na zheleznodorozhnom transporte [On Certain Areas of Improvement of Control and Supervisory Activities in the field of Ensuring Transport Safety in Railway Transport]. *Lex russica*. 2023;76(6):79-89. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.199.6.079-89. (In Russ., abstract in Eng.).

Контрольно-надзорная деятельность субъектов публичного управления является важной составляющей в обеспечении безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества, в том числе безопасности в транспортной отрасли.

Как обоснованно отмечалось учеными, значимость контроля (надзора) определяется ролью транспорта в жизни страны, тяжестью последствий нарушения обязательных требований в области транспортной безопасности, их распространенностью¹ и международной по-

весткой, связанной с «транснационализацией организованной преступности»².

В Федеральном законе от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»³ отражены различные виды контроля, надзора и контрольно-надзорной деятельности, являющиеся составной частью государственного регулирования в рассматриваемой области:

— контроль за ценообразованием, осуществляемый в рамках антимонопольного за-

¹ Агапов П. В., Борисов С. В. Антитеррористическая защищенность российского транспортного комплекса в сфере надзорной деятельности прокуроров // Транспортное право и безопасность. 2020. № 3 (35). С. 126–138.

² Меркушин В. В. Международные специальные операции: понятие, проблемы международно-правового сопровождения, противодействие вызовам и угрозам безопасности государств // Lex russica (Русский закон). 2022. № 75 (12). С. 112.

³ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

конодательства, за соблюдением порядка недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре. На железнодорожном транспорте осуществляется также таможенный и пограничный контроль (ст. 31, 47 Устава железнодорожного транспорта⁴);

- несколько видов надзора: в области промышленной безопасности, метрологический надзор, а также санитарно-эпидемиологический, пожарный и экологический надзор;
- контрольно-надзорная деятельность в области железнодорожного транспорта и за соблюдением трудового законодательства.

Несмотря на то что функционирование железных дорог основано на принципах бесперебойности и безопасности, в вышеуказанных федеральных законах не упоминается федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности (далее — транспортный надзор).

Основу правового регулирования транспортного надзора на железнодорожном транспорте составляют Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»⁵ и Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности⁶ (далее — Положение № 1051).

Проанализировав предмет, объекты, участников и содержание административно-правовых отношений, возникающих при осуществлении транспортного надзора на же-

лезнодорожном транспорте, можно отнести указанную деятельность к контрольно-надзорной, а также выявить особенности управления рисками, проведения профилактических мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности железных дорог и реализации отдельных специальных режимов.

К предмету контроля (надзора) относятся соблюдение установленных нормативными правовыми актами требований (обязательные, содержащиеся в разрешительных документах, содержащиеся в иных документах, требующих исполнения) и исполнение принятых по итогам контроля (надзора) решений (ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁷).

К предмету транспортного надзора относится соблюдение обязательных требований в области транспортной безопасности (ч. 2 ст. 11.1 Федерального закона № 16-ФЗ).

Перечень обязательных требований в области транспортной безопасности на железнодорожном транспорте утвержден Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (Ространнадзором)⁸. Можно выделить обязательные требования, установленные для железнодорожного подвижного состава⁹, инфраструктурных объектов железнодорожного транспорта, прошедших категорирование¹⁰ и не подлежащих категорированию¹¹.

⁴ Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 83.

⁶ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III). Ст. 5429.

⁷ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁸ Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности (утв. приказом Ространнадзора от 31.01.2023 № ВБ-24фс) // URL: <http://www.consultant.ru/law/review/208559082.html> (дата обращения: 11.02.2023).

⁹ Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1653 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6618.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 08.10.2020 № 1633 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6599.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 08.10.2020 № 1635 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры

Участниками административно-правовых отношений, возникающих при осуществлении транспортного надзора на железнодорожном транспорте, являются с одной стороны Ространснадзор, территориальные органы и должностные лица указанной службы, а также уполномоченные лица правоохранительных органов, с другой стороны — контролируемые лица.

К должностным лицам, осуществляющим федеральный надзор, относятся руководители Ространснадзора и его территориальных органов, их заместители, иные должностные лица в соответствии с должностными регламентами (далее — инспекторы).

Основные функции транспортного надзора заключаются в проведении контрольно-надзорных мероприятий и действий, в организации и осуществлении специальных режимов федерального надзора, мероприятий по профилактике.

При проведении рассматриваемого транспортного надзора инспекторы должны соблюдать ограничения и запреты, установленные в ст. 37 Федерального закона № 248-ФЗ и в Положении № 1051. Среди них запреты на использование информации, полученной в рамках профилактических мероприятий, для ограничения прав и свобод контролируемых лиц; на представление информации, содержащей оценку действий должностных лиц Ространснадзора; на проведение досмотра без участия контролируемого лица или его представителя.

Среди установленных полномочий лиц, осуществляющих транспортный надзор, можно выделить общие и специальные:

— общие обязанности и права перечислены в ст. 29 Федерального закона № 248-ФЗ: не препятствовать участию контролируемых лиц, знакомить их с результатами контроля (надзора); беспрепятственно посещать (осматривать) объекты, знакомиться с документами, получать письменные объяснения по выявленным фактам нарушений и др.;

— специальные обязанности и права закреплены в Положении № 1051. Так, инспектор уведомляет контролируемое лицо об обязательном профилактическом визите (п. 31, 32), производит досмотр в присутствии контролируемого лица (п. 55). Что касается прав, то инспектор может использовать видеозапись при проведении контрольно-надзорных мероприятий (п. 41), выбирать различные ситуации при проведении эксперимента (п. 62), а также использовать специальное оборудование (п. 104), тест-предметы (п. 57). В контрольных (надзорных) мероприятиях с использованием тест-предметов участие принимают уполномоченные лица ФСБ России и МВД России.

Относительно возможности использования тестов следует отметить, что Федеральным законом № 248-ФЗ в качестве отдельного контрольно-надзорного действия предусмотрено проведение эксперимента с использованием тестов четырех видов: тест-задание; тест-ситуация; тест-предмет, имитирующий устройства и вещества, запрещенные к перевозке, и тест-субъект, имитирующий нарушителя.

Возможность использования тестов при проведении экспериментов в рамках транспортного надзора на железнодорожном транспорте также закреплена в ч. 3 ст. 11.1 Федерального закона № 16-ФЗ. При этом в Положении № 1051 определен порядок использования только двух видов тестов (тест-предмет, тест-субъект), что не позволяет использовать предоставленный законодателем выбор различных вариантов тестов. Видится требующим корректировки пункт 62 Положения № 1051, предусматривающий исчерпывающий перечень ситуаций, моделирование которых возможно в ходе эксперимента. Перечисленные в указанной правовой норме варианты не охватывают все потенциально возможные угрозы, например подвоз на специальном транспорте к подвижному железнодорожному составу предметов, запрещенных к перевозке, передача их пассажиру, прошедшему досмотр, для последующей пере-

железнодорожного транспорта, не подлежащих категорированию» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6601 ; постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2449 «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» // СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 466.

возки; размещение тест-предмета на железнодорожном пути или в подземном пешеходном переходе лицом, находящимся в оранжевом жилете путейца¹²; незаконное вмешательство в деятельность железнодорожного транспорта путем удаленного доступа к системе управления. Расширение перечня ситуаций или предоставление уполномоченным лицам контроля (надзора) возможности в каждом конкретном случае разрабатывать тест-ситуацию с тест-заданием позволит выявлять нарушения обязательных требований транспортной безопасности с учетом современных вызовов, в том числе киберугроз.

Интеллектуализация и создание единого цифрового пространства железнодорожного транспорта обсуждаются учеными¹³ и нашли отражение в Транспортной стратегии России. В настоящее время развивается процесс цифровизации управления движением железнодорожных составов и взаимодействия перевозчиков с клиентами. Практически во всех видах деятельности ОАО «РЖД» внедрены информационные и телекоммуникационные технологии, используются автоматизированные и информационно-управляющие системы, незаконный доступ к которым может привести к неприемлемому ущербу или катастрофическим последствиям¹⁴. Для повышения пропускной способности железных дорог запланировано активное развитие автономного движения беспилотного железнодорожного транспорта, внедрение технологий виртуальной сцепки и управления иными видами эксплуатационной работы. В настоящее

время беспилотные технологии тестируются на станции Лужская (Ленинградская обл.) и на Московском центральном кольце¹⁵.

Представляется, что следующим шагом в цифровой трансформации железнодорожных перевозок должно стать принятие мер по обеспечению их информационной безопасности, в связи с чем федеральный государственный контроль (надзор) уже сегодня должен включать контрольные мероприятия, направленные на выявление потенциальных угроз автоматизированной системе обеспечения транспортной безопасности, что позволит достичь прогнозный результат внедрения цифровизации в сфере транспортной безопасности в 2024 г. в виде стопроцентного выявления инцидентов, «связанных с информационной безопасностью объектов критической информационной инфраструктуры»¹⁶.

Второй стороной административно-правовых отношений, возникающих при осуществлении транспортного надзора на железнодорожном транспорте, являются контролируемые лица. В зависимости от их правового статуса можно выделить субъектов: осуществляющих хозяйственную деятельность на железной дороге и обязанных исполнять обязательные требования по транспортной безопасности; пользующихся услугами железнодорожного транспорта и обязанных соблюдать требования безопасности; участвующих в реализации обязательных требований.

В связи с осуществлением транспортного надзора контролируемые лица, помимо общих

¹² Дмитриев С. Н. Новации в законодательстве о транспортной безопасности // Транспортное право. 2014. № 4. С. 3–7.

¹³ Ададунов С. Е., Глухов А. П., Корниенко А. А., Белова Е. И. Методологические аспекты обеспечения информационной безопасности перевозочного процесса // Управление товарными потоками и перевозочным процессом на железнодорожном транспорте на основе клиентоориентированности и логистических технологий: кол. монография членов и научных партнеров Объединенного ученого совета ОАО «РЖД»; под ред. Б. М. Лapidуса, А. Т. Осьминина. СПб.: ЛЕМА, 2019. С. 251; Транспортная безопасность: информационное и техническое обеспечение: учебное пособие / А. Н. Александров, П. Н. Жукова, А. Н. Прокопенко [и др.]. Белгород: Бел. юр. институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2022. С. 34; Мамина О. И. Цифровизация государственного контроля (надзора) в сфере транспорта как направление современной реформы контрольно-надзорной деятельности // Транспортное право и безопасность. 2020. № 1 (33). С. 39–47; Степенко В. Е., Коробкина Н. О. Государственный транспортный контроль (надзор) как административно-правовое средство выявления правонарушений в сфере транспорта // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2021. № 7. С. 186–188.

¹⁴ Горелик В. Ю. Как защитить транспортное киберпространство // Мир транспорта. 2014. № 2. С. 258–261.

¹⁵ Коробеев А. И., Чучаев А. И. Беспилотные транспортные средства: новые вызовы общественной безопасности // Lex russica (Русский закон). 2019. № 2. С. 14.

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. IV). Ст. 8613.

прав¹⁷, пользуются специальными, установленными в п. 19, 28, 34, 49, 112 Положения № 1051: правом отказаться от проведения обязательно-профилактического визита, подавать возражения на предостережение о недопустимости нарушений, обжаловать решения и действия органов (должностных лиц), в случае временной нетрудоспособности не присутствовать при проведении контрольно-надзорного мероприятия, принимать декларацию соблюдения обязательных требований.

Основные обязанности контролируемых лиц также регламентированы¹⁸. Среди них особое место занимает обязанность обеспечивать доступ (непрерывно и одновременно для не менее 3 пользователей в режиме реального времени) к данным, содержащимся в базе технических средств обеспечения транспортной безопасности¹⁹. Указанная обязанность предоставляет возможность реализации обязательного мониторинга объектов контроля как специального режима транспортного надзора.

Указанный мониторинг представляет собой непрерывный процесс получения инспекторами в дистанционном формате с использованием специальных технических средств информации об объектах контроля и ее анализа. Основная цель мониторинга заключается в предотвращении причинения вреда охраняемым законом ценностям, а дополнительная — в проверке соблюдения обязательных требований всеми участниками перевозочного процесса.

Обязательный мониторинг проводится на объектах железнодорожного транспорта пер-

вой категории. По состоянию на 1 февраля 2023 г. определено 9 железнодорожных вокзалов²⁰.

На других объектах мониторинг проводится в соответствии с локальными актами контролируемых лиц. Так, в ОАО «РЖД» функции по организации обеспечения транспортной безопасности имеют четкое распределение между подразделениями аппарата управления, филиалами и структурными подразделениями. Мониторинг транспортной безопасности объектов и железнодорожного подвижного состава осуществляют департамент безопасности ОАО «РЖД», региональные центры безопасности в границах железных дорог и филиалы общества²¹.

В рамках транспортного надзора на других видах транспорта возможно осуществление постоянного рейда. Как специальный режим, он предусматривает постоянное присутствие инспекторов в пунктах контроля для предупреждения и пресечения нарушений.

В области железнодорожного транспорта пункты контроля могут устанавливаться Ространснадзором на железнодорожных вокзалах и станциях, отнесенных к первой и второй категориям. В настоящее время утвержденный перечень²² не содержит таких инфраструктурных объектов, в связи с чем можно сделать вывод о том, что постоянный рейд как специальный режим транспортного надзора на железной дороге не осуществляется.

Транспортный надзор основан на системе оценки и управления рисками. Как отмеча-

¹⁷ Например, получать информацию и находиться при проведении контрольно-надзорного или профилактического мероприятия, знакомиться с результатами проведенных мероприятий, обжаловать действия (бездействие) инспекторов и иных должностных лиц (ст. 36 Федерального закона № 248-ФЗ).

¹⁸ См., например: ст. 31 Федерального закона № 248-ФЗ, ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 16-ФЗ.

¹⁹ Приказ Минтранса России от 23.06.2021 № 208 «Об утверждении Порядка обеспечения доступа к данным с технических средств обеспечения транспортной безопасности на объекте транспортной инфраструктуры...» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410179/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddd518/ (дата обращения: 11.02.2023).

²⁰ Приказ Минтранса России от 22.10.2021 № 355 «Об утверждении Перечня отнесенных к первой и второй категориям объектов транспортной инфраструктуры, на которых в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности осуществляется обязательный мониторинг» // URL: <https://base.garant.ru/404495678/> (дата обращения: 11.02.2023).

²¹ Приказ ОАО «РЖД» от 03.04.2019 № 38 «Об утверждении Положения об организации обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта в ОАО «РЖД»» // Экономика железных дорог. 2019. № 7.

²² Приказ Минтранса России от 03.08.2016 № 222 «Об утверждении Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации»» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204002/ (дата обращения: 11.02.2023).

лось учеными, риск-ориентированный подход предполагает адаптацию мер реагирования со стороны государственных органов к потенциальным рискам²³. Важно сформировать эффективную систему управления рисками, не допустить необоснованное отнесение объектов к низкой категории риска, непроведение контрольных мероприятий, предусмотренных профилем риска, и другие управленческие ошибки²⁴.

Оценка рисков проводится Ространснадзором и заключается в отнесении объектов контроля к одной категории риска путем сопоставления характеристик объекта контроля с установленными критериями. К категории чрезвычайно высокого риска может быть отнесена деятельность лиц, использующих железнодорожный состав для пассажирских перевозок в дальнем следовании, если за предыдущий календарный год на указанном составе произошел хотя бы один случай совершения акта незаконного вмешательства.

Особенностью управления рисками на железнодорожном транспорте, в отличие от других видов транспорта, является одновременное управление рисками одним контрольно-надзорным органом и в отношении одного объекта в двух областях: в области железнодорожного транспорта: в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта (далее — железнодорожный надзор) и в области транспортной безопасности (в рамках транспортного надзора).

Указанное предположение подтверждает сопоставление железнодорожного надзора и транспортного надзора на примере общего для них объекта — железнодорожного состава, осуществляющего пассажирские перевозки в дальнем следовании.

В первом случае предметом надзора будет соблюдение лицензионных требований в области железнодорожного транспорта. Среди них: наличие в структуре организации спе-

циализированного подразделения по ликвидации чрезвычайных ситуаций, работника, ответственного за обеспечение безопасности движения железнодорожного подвижного состава и учет транспортных происшествий. Во втором — соблюдение обязательных требований в области транспортной безопасности (например, наличие подразделений транспортной безопасности, группы из числа работников группы быстрого реагирования, ответственного лица по вопросам транспортной безопасности).

Отнесение деятельности контролируемого лица к определенной категории риска в обоих случаях основывается на соотношении группы тяжести и группы вероятности. Так, к группе тяжести «А» относится деятельность по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом (железнодорожный надзор) и деятельность по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в дальнем следовании (транспортный надзор).

При железнодорожном надзоре к группе вероятности 1 относится деятельность лиц, допустивших в результате своих виновных действий (бездействия) в течение последних 5 лет гибель людей; при транспортном — хотя бы один случай совершения актов незаконного вмешательства за предыдущий календарный год.

Исходя из рассматриваемого примера, железнодорожная перевозка пассажиров в дальнем следовании, если за предыдущий календарный год произошел один акт незаконного вмешательства, повлекший гибель людей, относится к категории чрезвычайно высокого риска и требует проведения одной плановой проверки в год в рамках и железнодорожного, и транспортного надзора.

Рассматриваемые виды надзора осуществляются посредством проведения инспекционных визитов, рейдовых осмотров, документальных и выездных проверок. Общими для них являются и виды профилактических мероприятий. Как следует из руководства Ространснад-

²³ Корякин В. М., Нестеров Е. А. Правовые и теоретико-методологические основы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) на транспорте // Транспортное право и безопасность. 2022. № 4 (44). С. 103–115; Степкин Р. М., Голубятникова Ю. Ю. Механизм обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 80–84; Макарейко Н. В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 225–229.

²⁴ Диканова Т. А. К вопросу о некоторых новеллах законодательства в сфере транспорта и проблемах их реализации // Современная наука. 2022. № 1. С. 32–36.

зора²⁵, соблюдение требований транспортной безопасности является обязательным условием деятельности по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом.

Учитывая, что соблюдение обязательных требований транспортной безопасности является основным содержанием деятельности по обеспечению безопасных условий проезда пассажиров и составной частью безопасности эксплуатации железнодорожного транспорта, предлагается рассмотреть возможность совместного планирования и проведения профилактических, контрольно-надзорных мероприятий Управлением транспортной безопасности и Управлением государственного железнодорожного надзора Ространснадзора.

Представляется необходимым совершенствование инспекционного визита в части его проведения в отношении владельцев транспортных средств.

В соответствии с ч. 3 ст. 16, ч. 1 ст. 70 Федерального закона № 248-ФЗ инспекционный визит проводится с участием владельца (пользователя) производственного объекта, под которым понимаются в том числе транспортные средства.

Пункт 53 Положения № 1051 существенно ограничивает реализацию вышеуказанных законодательных норм, поскольку им установлено, что инспекционный визит осуществляется в отношении объектов транспортной инфраструктуры и, следовательно, в отношении транспортных средств инспекционный визит проводиться не может.

Значительное количество контролируемых лиц — владельцев (пользователей) транспортных средств, отсутствие организационных и технических препятствий для проведения инспекционного визита свидетельствует о необоснованном его исключении из арсенала

мероприятий надзорного органа. Учитывая изложенное, предлагается провести корректировку п. 53 Положения № 1051.

Требуется совершенствование деятельности и в области управления рисками при проведении транспортного надзора. Оно выражается не только в периодичности проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий (объекты контроля со средним риском подвергаются плановым проверкам один раз в три года, в отличие от высокого и чрезвычайно высокого), но и в их профилактике.

Ежегодное формирование надзорными органами программ профилактики рисков стало важной новеллой в сфере государственного контроля (надзора)²⁶. Программа профилактики рисков при осуществлении транспортного надзора на 2023 г.²⁷ содержит практически все виды профилактических мероприятий²⁸ и не устанавливает особенностей для железнодорожного транспорта.

При этом следует отметить, что самообследование как самостоятельный вид профилактического мероприятия до сих пор фактически не применяется. Информационного ресурса, позволяющего пройти самообследование, в сети «Интернет» не имеется²⁹.

Анализ вкладок «Профилактические мероприятия» и «Профилактика нарушений» в разделе «Транспортная безопасность» на сайте Ространснадзора показал не только неудобный интерфейс получения информации контролируемыми лицами, но и отсутствие необходимых для проведения профилактики материалов, например итогов обобщения правоприменительной практики, методических рекомендаций по проведению самообследования.

Подводя итоги проведенному исследованию, можно отметить, что транспортный над-

²⁵ Руководство по соблюдению обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области железнодорожного транспорта (утв. Ространснадзором 26 апреля 2022 г.) // URL: <https://sudact.ru/law/prikaz-fts-Rossii-ot-03092018-n-1364/> (дата обращения: 11.02.2023).

²⁶ Попова Н. Ф. Возможности мер административного принуждения для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 32–35.

²⁷ Приказ Ространснадзора от 20.12.2022 № ВБ-583фс «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2023 год» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_437614/ (дата обращения: 11.02.2023).

²⁸ Виды профилактических мероприятий: информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, самообследование и профилактический визит (ч. 1 ст. 45 Федерального закона № 248-ФЗ).

²⁹ Доклад о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности за 2021 год // Официальный сайт Ространснадзора. URL: <https://rostransnazor.gov.ru/documents/1194> (дата обращения: 11.02.2023).

зор на железнодорожном транспорте содержит правовые критерии, характерные для контроля и для надзора, в связи с чем может быть отнесен к контрольно-надзорной деятельности. Общее с контролем — проверка соблюдения требований законности, влияние на оперативно-хозяйственные процессы контролируемых лиц; с надзором — осуществление органами государственной власти, отсутствие иерархических связей с проверяемым объектом, принятие мер административного воздействия к нарушителям обязательных требований.

Видится возможным выделить следующие особенности федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности на железнодорожном транспорте.

Во-первых, особенные объекты:

1. Деятельность контролируемых лиц по транспортной безопасности. Среди них:

- субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность на железной дороге и обязанные исполнять обязательные требования по транспортной безопасности;
- субъекты, пользующиеся услугами железнодорожного транспорта и обязанные соблюдать требования безопасности;
- субъекты, участвующие в реализации обязательных требований.

2. Результаты вышеуказанной деятельности (например, услуги по подготовке, аттестации, аккредитации).

3. Инфраструктурные объекты железных дорог (вокзалы, мосты, отдельные участки железнодорожных путей и др.), в том числе строящиеся; подвижной состав, осуществляющий перевозку пассажиров и (или) грузов повышенной опасности; зоны безопасности и объекты систем связи.

Во-вторых, особенности управления рисками и проведения профилактических мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности железных дорог.

Сопоставляя управление рисками при осуществлении транспортного и железнодорожного надзора, можно отметить отнесение отдельных видов деятельности контролируемых лиц к одной категории тяжести и группе вероятности. Принимая во внимание, что осуществляет указанные виды надзора Ространснадзор и в обоих случаях применяются одинаковые виды профилактических мероприятий, видится возможным единое планирование и проведение профилактической и контрольной деятельности в отношении одного контролируемого лица.

В-третьих, имеются особенности в части использования специальных режимов.

В рамках транспортного надзора на железнодорожном транспорте осуществляется обязательный мониторинг объектов железнодорожного транспорта первой категории (в настоящее время 9 железнодорожных вокзалов).

Предусмотренный пунктом 98 Положения № 1051 постоянный рейд как специальный режим надзора на железной дороге не применяется.

В-четвертых, особенностью транспортного надзора на железнодорожном транспорте является его правовое регулирование только правовыми нормами законодательства о транспортной безопасности. В законодательных актах, определяющих основы государственного регулирования в области железнодорожного транспорта, рассматриваемый вид надзора не упоминается.

Такое положение повлекло свободную трактовку норм права контролируемыми лицами, которые в суде заявили об отсутствии в законодательстве о железнодорожном транспорте запрета на «эксплуатацию железнодорожного подвижного состава при несоблюдении требований транспортной безопасности»³⁰.

Видится необходимым исправление ситуации и внесение изменений в Федеральный закон № 17-ФЗ в части дополнения его положениями о транспортной безопасности.

³⁰ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.01.2020 № Ф09-9099/19 по делу № А60-26484/2019 // URL: <https://base.garant.ru/38819196/> (дата обращения: 11.02.2023).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агапов П. В., Борисов С. В. Антитеррористическая защищенность российского транспортного комплекса в сфере надзорной деятельности прокуроров // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 3 (35). — С. 126–138.
2. Ададуров С. Е., Глухов А. П., Корниенко А. А., Белова Е. И. Методологические аспекты обеспечения информационной безопасности перевозочного процесса // Управление товарными потоками и перевозочным процессом на железнодорожном транспорте на основе клиентоориентированности и логистических технологий : коллективная монография членов и научных партнеров Объединенного ученого совета ОАО «РЖД» / под ред. Б. М. Лapidуса, А. Т. Осьминина. — СПб. : ЛЕМА, 2019. — 288 с.
3. Горелик В. Ю. Как защитить транспортное киберпространство // Мир транспорта. — 2014. — № 2. — С. 258–261.
4. Диканова Т. А. К вопросу о некоторых новеллах законодательства в сфере транспорта и проблемах их реализации // Современная наука. — 2022. — № 1. — С. 32–36.
5. Дмитриев С. Н. Новации в законодательстве о транспортной безопасности // Транспортное право. — 2014. — № 4. — С. 3–7.
6. Коробеев А. И., Чучаев А. И. Беспилотные транспортные средства: новые вызовы общественной безопасности // Lex russica (Русский закон). — 2019. — № 2. — С. 9–28.
7. Корякин В. М., Нестеров Е. А. Правовые и теоретико-методологические основы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2022. — № 4 (44). — С. 103–115.
8. Макарейко Н. В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора // Юридическая техника. — 2019. — № 13. — С. 225–229.
9. Мамина О. И. Цифровизация государственного контроля (надзора) в сфере транспорта как направление современной реформы контрольно-надзорной деятельности // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 1 (33). — С. 39–47.
10. Меркушин В. В. Международные специальные операции: понятие, проблемы международно-правового сопровождения, противодействие вызовам и угрозам безопасности государств // Lex russica (Русский закон). — 2022. — № 75 (12). — С. 112–129.
11. Попова Н. Ф. Возможности мер административного принуждения для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2022. — № 3. — С. 32–35.
12. Степенко В. Е., Коробкина Н. О. Государственный транспортный контроль (надзор) как административно-правовое средство выявления правонарушений в сфере транспорта // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». — 2021. — № 7. — С. 186–188.
13. Степкин Р. М., Голубятникова Ю. Ю. Механизм обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. — 2022. — № 1. — С. 80–84.
14. Транспортная безопасность: информационное и техническое обеспечение : учебное пособие / А. Н. Александров, П. Н. Жукова, А. Н. Прокопенко [и др.]. — Белгород : Бел. юр. институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2022. — 176 с.

Материал поступил в редакцию 13 марта 2023 г.

REFERENCES

1. Agapov PV, Borisov SV. Antiterroristicheskaya zashchishchennost rossiyskogo transportnogo kompleksa v sfere nadzornoj deyatelnosti prokurorov [Anti-terrorist security of the Russian transport complex in the sphere of supervisory activity of prosecutors]. *Transportnoe pravo i bezopasnost [Transport law and security]*. 2020;3(35):126-138. (In Russ.).
2. Adadurov SE, Glukhov AP, Kornienko AA, Belova EI. Metodologicheskie aspekty obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti perevochnogo protsesssa [Methodological aspects of ensuring information security of the transportation process]. In: Labidus BM, Osminin AT, editors. *Upravlenie tovarnymi potokami i perevochnym protsessom na zheleznodorozhnom transporte na osnove klientoorientirovannosti i*

- logisticheskikh tekhnologiy: kollektivnaya monografiya chlenov i nauchnykh partnerov Obedinennogo uchenogo soveta OO «RZhD» [Management of commodity flows and the transportation process on railway transport based on customer orientation and logistics technologies: A collective monograph of members and scientific partners of the Joint Scientific Council of JSC «Russian Railways»]. St. Petersburg: LEMA Publ.; 2019. (In Russ.).
3. Gorelik VYu. Kak zashchitit transportnoe kiberprostranstvo [How to protect transport cyberspace]. *Mir transporta [The world of transport]*. 2014;2:258-261. (In Russ.).
 4. Dikanova TA. K voprosu o nekotorykh novellakh zakonodatelstva v sfere transporta i problemakh ikh realizatsii [On the issue of some novelties of legislation in the field of transport and the problems of their implementation]. *Sovremennaya nauka [Modern science]*. 2022;1:32-36. (In Russ.).
 5. Dmitriev SN. Novatsii v zakonodatelstve o transportnoy bezopasnosti [Innovations in the legislation on transport security]. *Transportnoe pravo [Transport law]*. 2014;4:3-7. (In Russ.).
 6. Korobeev AI, Chuchayev AI. Bepilotnyye transportnye sredstva: novye vyzovy obshchestvennoy bezopasnosti [Unmanned Vehicles: New Challenges to Public Security]. *Lex Russica*. 2019;(2):9-28. (In Russ.).
 7. Koryakin VM, Nesterov EA. Pravovye i teoretiko-metodologicheskie osnovy primeneniya risk-orientirovannogo podkhoda pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na transporte [Legal and theoretical and methodological foundations of the risk-based approach in the implementation of state control (supervision) in transport]. *Transportnoe pravo i bezopasnost [Transport law and security]*. 2022;4(44):103-115. (In Russ.).
 8. Makareyko NV. Risk-orientirovanny podkhod pri osushchestvlenii kontrolya i nadzora [Risk-oriented approach in the implementation of control and supervision]. *Yuridicheskaya tekhnika [Legal writing]*. 2019;13:225-229. (In Russ.).
 9. Mamina OI. Tsifrovizatsiya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) v sfere transporta kak napravlenie sovremennoy reformy kontrolno-nadzornoй deyatelnosti [Digitalization of state control (supervision) in the field of transport as a direction of modern reform of control and supervisory activities]. *Transportnoe pravo i bezopasnost [Transport law and security]*. 2020;1(33):39-47. (In Russ.).
 10. Merkushin VV. Mezhdunarodnye spetsialnye operatsii: ponyatie, problemy mezhdunarodno-pravovogo soprovozhdeniya, protivodeystvie vyzovam i ugrozam bezopasnosti gosudarstv [International Special Operations: Concept, Problems of International Legal Support, Countering Challenges and Threats to the Security of States]. *Lex Russica*. 2022;75(12):112-129. (In Russ.).
 11. Popova NF. Vozmozhnosti mer administrativnogo prinuzhdeniya dlya obespecheniya natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Possibilities of administrative enforcement measures to ensure the national security of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2022;3:32-35. (In Russ.).
 12. Stepenko VE, Korobkina NO. Gosudarstvennyy transportnyy kontrol (nadzor) kak administrativno-pravovoe sredstvo vyyavleniya pravonarusheniy v sfere transporta [State transport control (supervision) as an administrative and legal means of detecting offenses in the field of transport]. *Sovremennaya nauka: aktualnye problemy teorii i praktiki. Seriya «Ekonomika i pravo» [Modern science: Current problems of theory and practice. Series «Economics and Law»]*. 2021;7:186-188. (In Russ.).
 13. Stepkin RM, Golubyatnikova YuYu. Mekhanizm obespecheniya transportnoy bezopasnosti na obektakh transportnoy infrastruktury [Mechanism for ensuring transport security at transport infrastructure facilities]. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I.D. Putilina [Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin]*. 2022;1:80-110. (In Russ.).
 14. Aleksandrov AN, Zhukova PN, Prokopenko AN, et al. Transportnaya bezopasnost: informatsionnoe i tekhnicheskoe obespechenie: uchebnoe posobie [Transport security: Information and technical support. A textbook]. Belgorod: Bel. yur. Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin Publ.; 2022.