



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

УДК 342.9:351.81

*О.В. Гиммельрейх, адъюнкт научно-педагогического факультета
Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: gimmelreikh@mail.ru)*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

На основании анализа и обобщения научных подходов к пониманию сущности и содержания социально-правового феномена безопасности, ее классификации обосновывается необходимость выделения транспортной безопасности как самостоятельного вида национальной безопасности Республики Беларусь, имеющего интеграционные связи с общественной, экономической и военной безопасностью.

С позиции системно-деятельностного подхода представляется, что транспортная безопасность имеет сложную иерархическую структуру и представляет собой собирательную (родовую) категорию для «безопасности на отдельных видах транспорта» (железнодорожном, водном и др.) как ее видов.

В ходе исследования автор приходит к выводу об отсутствии в настоящее время систематизированного и унифицированного массива законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения безопасности на транспорте в целом и применительно к конкретному виду транспорта в частности.

Ключевые слова: безопасность, виды безопасности, транспортная безопасность (или безопасность на транспорте), государственное управление, железнодорожный транспорт, транспортная милиция, угрозы транспортной безопасности.

Развитие правоотношений на железнодорожном транспорте сегодня происходит на фоне интенсивного строительства объектов транспортной инфраструктуры, увеличения подвижного состава и коммуникаций, скоростей движения поездов, дальнейшего роста пассажирских и грузовых перевозок, интеграции Белорусской железной дороги в мировую сеть, всплеска актов незаконного вмешательства (в том числе терроризма) в деятельность транспорта в мире, нарушений технологии перевозочного процесса и других факторов. Названные обстоятельства актуализируют вопросы поиска, изучения и анализа наиболее эффективных форм и методов поддержания правопорядка и противодействия преступности в условиях функционирования железнодорожного транспорта, совершенствования правовых мер (средств, приемов и способов) защиты личности, общества, государства, повышения уровня взаимодействия государственных органов в данной сфере.

К рассмотрению понятия «административно-правовое обеспечение безопасности», полагаем, следует подходить через призму изучения различных сторон социально-правового явления «безопасность».

Анализ различных научных взглядов, сформировавшихся в последнее время в юриспруденции, позволяет сделать выводы о существовании четырех наиболее распространенных подходов к пониманию сущности и содержания безопасности, а также механизма правового регулирования данного социально-правового феномена: безопасность как отсутствие опасности; безопасность как защищенность; безопасность как ценность и цель (аксиологический подход); безопасность как социальный объект, с точки зрения системно-деятельностного подхода подлежащий изучению с позиций взаимосвязанных и структурно составляющих его элементов: системы и деятельности.

С позиции первой обозначенной составляющей (системы), как считает С.В. Кортунов, изучение проблем безопасности должно проводиться комплексно, применительно к конкретному

объекту исследования – системе (совокупности элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность) [1, с. 35].

С позиции второй составляющей (деятельности) безопасность в качестве своего методологического основания имеет теорию деятельности, содержанием которой является целесообразное изменение и преобразование окружающей действительности (по схеме: безопасность – деятельность – потребность – избирательное отношение субъекта к необходимым условиям собственного существования, ориентированное на наличные условия (интерес), – цель деятельности – средства для достижения цели – получение продукта деятельности). Строго говоря, система деятельности – система взаимодействия субъекта и условий, в которых он существует и самореализуется. Как говорит Г.В. Иващенко, «совокупность условий существования, которыми субъект овладел (постиг, усвоил, создал) в процессе его самореализации, и которые он, таким образом, в состоянии контролировать, есть безопасность субъекта или же безопасность его деятельности» [2].

Полагаем, что применительно к функционированию железнодорожного транспорта мы придерживаемся последнего подхода, так как железная дорога является системным объектом, включающим множество структурных звеньев (транспортные средства, объекты транспортной инфраструктуры, предприятия, учреждения, организации, защита личности, общества, государства и т. п.), и где находит отражение предметно-чувственная деятельность человека, требующая обеспечения безопасных условий.

С таких позиций безопасность (как социально-правовая категория) представляет собой условия, создаваемые в процессе деятельности субъектов с помощью правовых и иных средств в определенной сфере жизнедеятельности с учетом внешнего воздействия среды, и которые в состоянии контролировать их в процессе своей деятельности в целях нейтрализации различных угроз.

В человеческом обществе интересы всех объектов безопасности подвергаются воздействию самых разных угроз, поэтому особую значимость имеет подразделение видов безопасности по сферам или областям жизнедеятельности, в которых они проявляются.

Именно по такому принципу классифицированы в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, жизненно важные интересы и направления – совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь.

Наиболее обобщенно подобная классификация представляется основными видами безопасности: политической, экономической, научно-технической, социальной, демографической, которые можно делить и на виды по отдельным сферам жизнедеятельности: пожарная, транспортная и др. С позиций Концепции национальной безопасности транспортная безопасность (или безопасность на транспорте) объективно является одним из важнейших видов национальной безопасности, от состояния которой напрямую зависит не только деятельность транспортного комплекса, но и других решающих сфер жизнедеятельности человека и общества. Следует отметить, что безопасность на транспорте и порядок ее обеспечения – предмет изучения многих исследователей. Подробно вопрос транспортной безопасности отражен в работах российских ученых, где предложены формулировки транспортной безопасности, дается ее классификация по различным основаниям, рассматриваются ее виды и цели обеспечения.

В рамках системно-деятельностного подхода можно выделить наиболее распространенные научные идеи, касающиеся раскрытия сущности и сторон данного феномена:

рассмотрение транспортной безопасности с точки зрения безопасности транспортной деятельности как составной части экономики, регулируемой гражданско-правовыми нормами [3, с. 106–107; 4, с. 3–20];

определение сущности транспортной безопасности посредством раскрытия и классификации разных видов угроз [5, с. 40–43; 6, с. 27–30].

понимание транспортной безопасности как деятельности соответствующих государственных органов по поддержанию должного режима правопорядка и безопасности; противодействие правонарушениям на разных видах транспорта [7, с. 20–39; 8, с. 18–52].

С целью упорядочить формирование содержания правового поля транспортной безопасности ряд авторов предлагает выделить в ее структуре три взаимосвязанных вида: антитеррори-

стическую, технико-технологическую, структурно-организационную готовность как способность оценивать угрозы.

Считая транспортную систему сложным межотраслевым комплексом, ученый В.М. Пономарев указанную классификацию подвергает критике: «Отдельные управленческие функции, сколь важными они не были бы, не могут рассматриваться в качестве самостоятельных видов безопасности» [9, с. 21]. Автор полагает, что и транспортная безопасность имеет столь же комплексный взаимосвязанный характер, и в качестве оснований для классификации транспортной безопасности выделяет виды транспортных подсистем как объектов безопасности, подчеркивая при этом, что многие угрозы для различных видов транспорта весьма специфичны.

Соглашаясь с трактовкой указанного ученого-правоведа, полагаем, что подобный вариант упорядочивает классификацию видов безопасности на транспорте, предоставляет возможность избежать смещения принципов классификации и позволяет рассматривать безопасность на транспорте как единую систему видов безопасности, каждый из которых является самостоятельной подсистемой с определенными характерными особенностями.

В белорусской правовой науке применительно к функционированию железнодорожного транспорта вопросы обеспечения безопасности и правопорядка находили отражение при освещении отдельных аспектов: истории становления и развития государственного института охраны правопорядка на железнодорожном транспорте [10]; обеспечения сохранности перевозимых железнодорожным транспортом грузов [11]; организации взаимодействия в ОВД на транспорте с другими субъектами – дружинами, внутренними войсками, ВОХР [12]; деятельности ОВД в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, раскрытия отдельных видов преступлений [13, 14]; обеспечения безопасности субъектами транспортной инфраструктуры при осуществлении хозяйственной и транспортно-логистической деятельности [15, с. 153–157; 16].

По мнению ученого Л.А. Полещук, в настоящее время правовое регулирование транспортной деятельности обеспечивается не в полной мере, «так как существует разрыв между содержанием правовых норм в нормативных правовых актах различного уровня и реальными отношениями в области безопасности транспортной деятельности на практике» [17, с. 140].

Таким образом, следует отметить, что комплексного исследования обеспечения безопасности и правопорядка на железнодорожном транспорте как объекте государственного управления и соответственно объекте правоохраны, обладающего сложной правовой организацией и многоступенчатостью нуждающихся в государственно-правовом воздействии и защите общественных отношений, не проводилось, равно, как и отсутствует нормативно-правовое регулирование данного вопроса на законодательном уровне.

Учитывая возрастающую роль транспортных коммуникаций в устойчивом развитии национальной экономики, полагаем, что транспортная безопасность должна рассматриваться в качестве одного из элементов национальной безопасности (имеющей интеграционные связи с общественной, экономической и военной безопасностью) и являться собирательной (родовой) категорией применительно к «безопасности на железнодорожном транспорте» как ее вида.

С предложенным подходом согласуется и закрепление данного термина в международных правовых актах, национальном законодательстве и ведомственном регулировании других государств – участников СНГ (Россия, Казахстан, Украина).

Ст. 2 модельного закона от 31 октября 2007 г. № 29-9 «О безопасности на транспорте» (принят на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ) определяет безопасность на транспорте как состояние транспортной системы государства – участника СНГ, позволяющее обеспечивать национальную безопасность в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, удовлетворять национальные интересы в области транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и (или) жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, экономический ущерб при транспортной деятельности.

Согласно закону Республики Казахстан от 6 января 2012 г. № 527-IV «О Национальной безопасности» транспортная безопасность включена в экономическую безопасность.

Более широкое развитие в сфере обеспечения транспортной безопасности в территориальном пространстве СНГ нормативно-правовое регулирование получило в Российской Федерации. По данным Министерства транспорта России, по состоянию на 1 января 2013 г. принято 36 нормативных актов, затрагивающих сферу обеспечения транспортной безопасности, в том

числе 7 федеральных законов, 11 нормативных и распорядительных актов правительства РФ, 18 приказов Минтранса России [18].

Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» трактует ее как состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и регулирует правоотношения, связанные только с защитой от актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта.

Такой подход резко сужает рассматриваемое понятие. Без внимания остается большинство других реальных угроз, на долю которых согласно статистике приходится более 95 % всех аварий, чрезвычайных ситуаций и иных происшествий. В частности, закон не затрагивает вопросов безопасности движения и эксплуатации транспорта [19, с. 49–56].

Учитывая различные научные подходы, считаем, что понятия «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте» должны интерпретироваться (восприниматься) как синонимы, иметь равное значение и наполняться одинаковым содержанием (в широком смысле, согласно точке зрения российских ученых-правоведов). В свою очередь, понятие «безопасность на отдельных видах транспорта» будет производным и должно соотноситься с понятием «безопасность на транспорте» как часть и целое.

В то же время необходимо подчеркнуть, что унификация и гармонизация белорусского и российского законодательств в рамках Союзного государства как составляющие процесса постепенного сближения правовых систем должны носить характер скоординированного, научно обоснованного и взаимообогащающего развития, а не механического заимствования и использования правовых норм иных государств.

Анализ научных теоретических разработок, международного и национального законодательного регулирования транспортной безопасности в правовом поле СНГ позволяет сделать вывод о том, что проблема безопасности и правопорядка на транспорте в комплексе также охватывает:

социальный (правоохранительный) компонент (противодействие правонарушениям, в том числе терроризму и иным преступлениям);

технико-технологический компонент (ошибки человеческого фактора при соблюдении технических норм, стандартов и правил; износ подвижного состава, элементов строения пути и т. д.);

природный компонент (нейтрализация угроз природного характера).

В отличие от научных изысканий в нормативных правовых актах Республики Беларусь закреплены лишь отдельные элементы объемного и комплексного понятия «безопасность на транспорте» (или «транспортная безопасность»), что свидетельствует об отсутствии в настоящее время систематизированного и унифицированного массива законов и подзаконных нормативных правовых актов, принятых по вопросам обеспечения безопасности на транспорте в целом и применительно к конкретному виду транспорта.

Национальное законодательство использует понятие «безопасность транспортной деятельности», которое содержится в ряде законодательных и подзаконных актах.

В законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности» безопасность рассматривается с позиций обеспечения безопасности транспортной деятельности. Ст. 1 данного закона определяет безопасность транспортной деятельности как состояние транспортной деятельности, при котором обеспечена минимальная вероятность возникновения опасности для жизни, здоровья и имущества граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, имущества юридических лиц Республики Беларусь, иностранных и международных юридических лиц, Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц, а также для окружающей среды.

Законом Республики Беларусь от 6 января 1999 г. № 237-З «О железнодорожном транспорте» вводится понятие «безопасность движения и эксплуатации транспортных средств на железнодорожном транспорте». В ст. 24 закона под этим понятием понимается состояние защищенности процесса движения транспортных средств, состояние самих транспортных средств и коммуникаций железнодорожного транспорта, при которых отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных происшествий и их последствий, влекущих за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, имуществу юридических и физических лиц.

Концепция обеспечения безопасности транспортной деятельности, утвержденная Протоколом заседания коллегии Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от

11 мая 2010 г. № 19, является отправным документом в обозначенной сфере правоотношений. Она отражает основную точку зрения правительства страны по обозначенной проблематике, систему взглядов и путей решения выбранной задачи в данной области правоотношений, конструктивный принцип в конкретном виде деятельности. Концепция выделяет четыре вида безопасности транспортной деятельности: безопасность дорожного движения; безопасность движения железнодорожного транспорта; безопасность судоходства; безопасность полетов.

Ни в одном из вышеуказанных документов не дано определения транспортной безопасности (или безопасности на транспорте), понятий объектов и субъектов ее обеспечения, не определены их угрозы. Полагаем, в данном случае в понятие «безопасность транспортной деятельности» вложен смысл только технико-технологической составляющей родового понятия «безопасность на транспорте».

1. Кортун, С.В. Становление политики безопасности: Формирование политики национальной безопасности России в контексте проблем глобализации / С.В. Кортун. М. : Наука, 2003.

2. Иващенко, Г.В. О понятии «безопасность» / Г.В. Иващенко // *Credo new*. 2000. № 6.

3. Салеев, В.Н. Транспортная безопасность – категория экономическая / В.Н. Салеев // *Трансп. безопасность и технологии*. 2004. № 1.

4. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации / С.С. Сулакшин [и др.] // *Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности*. М. : Науч. эксперт, 2004.

5. Проценко, С.В. Угрозы транспортной безопасности Российской Федерации / С.В. Проценко // *Рос. юстиция*. 2010. № 8.

6. Дудышкин, Б.Н. Правовые вопросы обеспечения безопасности на транспорте / Б.Н. Дудышкин // *Трансп. право*. 2008. № 4.

7. Степаненко, Ю.В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Ю.В. Степаненко ; ГУ «ВНИИ МВД России». М., 2004.

8. Костенников, М.В. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении [Электронный ресурс] / М.В. Костенников, О.Е. Трофимов // *NB : Адм. право и практика администрирования*. 2013. № 9. Режим доступа: http://e-notabene.ru/al/article_10134.html. Дата доступа: 10.06.2014.

9. Пономарев, В.М. Обоснование понятий безопасности / В.М. Пономарев // *Мир транспорта*. 2008. № 3 (23).

10. Мурашко, А.И. Жандармская полиция на железных дорогах Беларуси: организация и деятельность (1861–1917 гг.) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / А.И. Мурашко ; БГУ. Минск, 2006.

11. Бачила, В.В. Оперативно-техническое обеспечение предупреждения и раскрытия хищений грузов на железнодорожном транспорте (по материалам Республики Беларусь) : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.В. Бачила ; МВШМ МВД РФ. М., 1994.

12. Круглов, В.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел на транспорте : учеб. пособие / В.А. Круглов. Минск : Акад. милиции МВД, 1994.

13. Стрельский, Д.Г. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел (милиции) на железнодорожном транспорте в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : монография / Д.Г. Стрельский ; под ред. В.А. Круглова. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2003.

14. Левшук, О.И. Расследование краж личного имущества граждан на объектах железнодорожного транспорта: теория и практика : монография / О.И. Левшук ; под ред. Е.И. Климовой. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2010.

15. Буйкевич, О.С. Понятие и правовое обеспечение транспортной безопасности Республики Беларусь / О.С. Буйкевич // *Вестн. Акад. МВД*. 2013. № 1 (25).

16. Булавко, В.Г. Транспортная безопасность : монография / В.Г. Булавко, Ф.Ф. Иванов. Минск : ГИУСТ БГУ, 2013.

17. Полещук, Л.А. Проблемы правовой регламентации безопасности транспортной деятельности в Республике Беларусь / Л.А. Полещук // *Вестн. Акад. МВД*. 2013. № 1 (25).

18. Итоги деятельности Минтранса России в сфере обеспечения транспортной безопасности 2010–2012 гг. [Электронный ресурс] // Информационный ресурс «ТБ Эксперт». Режим доступа: http://tbexpert.ru/mintrans_report_otb2010-2012/. Дата доступа: 10.08.2014.

19. Диканова, Т.А. К вопросу о предупреждении терроризма на транспорте / Т.А. Диканова // *Вестн. акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации*. 2010. № 3 (17).

Дата поступления в редакцию: 12.07.14

O.V. Himmelreykh, *Post-graduate student of Scientific and Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LEGAL SUPPORT OF SAFETY AND LAW AND ORDER ON RAILWAY TRANSPORT OF THE REPUBLIC OF BELARUS

On the basis of the analysis and synthesis of scientific approaches to understanding of essence and the maintenance of a social and legal phenomenon of safety, its classification, need of allocation of transport safety as the independent type of national security of Republic of Belarus having integration communications with public, economic and military security locates.

From a position of system and activity approach it is represented that transport safety has difficult hierarchical structure and represents collective (patrimonial) category for 'safety on separate means of transport' (railway, water and others) as its types.

During research the author comes to a conclusion about lack of the systematized and unified array of laws and subordinate regulations regulating questions of safety on transport in general and in relation to a concrete type of transport in particular now.

Keywords: safety, types of safety, transport safety (or safety on transport), public administration, railway transport, transport militia, threats of transport safety.

УДК 342.9

С.С. Касьянчик, *адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь*
(e-mail: kas.sergey@mail.ru)

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
СОТРУДНИКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ И СТРУКТУРЫ**

На основе анализа феномена административно-правового статуса сотрудника ОВД рассматриваются проблемные вопросы его определения и структуры. Обоснована структура и предложена авторская формулировка административно-правового статуса сотрудника ОВД.

Ключевые слова: правовой статус, административно-правовой статус, сотрудник ОВД.

Эффективность деятельности ОВД по выполнению правоохранительной функции государства напрямую зависит от механизма ее реализации, где четкому закреплению правового статуса субъектов отведена ведущая роль.

Правовой статус сотрудника ОВД, являясь по своему содержанию правовой характеристикой, определяет его роль, функциональное предназначение в системе правоохранительных отношений. Это означает, что конечный результат реализуемых функций напрямую зависит от уровня проработки правового статуса сотрудника ОВД.

В последние годы в научной литературе исследованию правового статуса сотрудника ОВД стало уделяться значительно больше внимания [1–3], но единого мнения о сущности и структуре рассматриваемого понятия не прослеживается. Следствием отсутствия надлежащей теоретической разработки выступают отдельные пробелы законодательного регулирования службы в ОВД. Сложившаяся ситуация актуализирует ценность научного познания природы и содержания указанного феномена в существующей правовой действительности.

Наличествуя различные подходы к определению содержания исследуемого понятия, которое нередко определяется термином «правовое положение сотрудника ОВД» и подчас отождествляется с ним.

Будучи явлением, закрепленным нормами позитивного права, правовой статус сотрудника ОВД не отражает его действительного положения и не охватывает всю сферу юридических связей, в которые он вовлекается, а является лишь ядром его правового положения. При этом в отличие от административно-правового статуса (АПС) сотрудника ОВД, реализуемого в охранительных правоотношениях, административно-правовое положение сотрудника ОВД реализуется также и в регулятивных правоотношениях.

Понятие правового статуса сотрудника ОВД должно ограничиваться системой устойчивых элементов. Иные составные части, предлагаемые исследователями (в научной литературе они