СВЕТЛАНА НИКОЛАЕВНА ЗАЙКОВА

Саратовская государственная юридическая академия
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, д. 1
E-mail: snzaikova@rambler.ru
SPIN-код: 1124-2092

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-zajkova

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Генезис российского административно-правового механизма обеспечения транспортной безопасности имеет свои особенности, связанные с зарождением и развитием государственного управления в отрасли транспорта. Исследование основных тенденций и объективных закономерностей этого процесса позволит корректировать современное правовое регулирование по вопросам защищенности транспортного комплекса с учетом имеющегося опыта, исторических проб и ошибок.

В статье рассмотрены правовые основы деятельности исполнительных органов государственной власти; цели, задачи и функции государственного управления транспортной безопасностью; исторически сложившиеся органы управления и контроля (надзора), а также формы и методы управленческой деятельности. Автором выявляется стадийность развития административно-законодательства, его взаимообусловленность и взаимосвязь с управленческими решениями, принимаемыми уполномоченными органами для защиты транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Отмечается, как происходит переход от несистемного регулирования вопросов безопасности на транспорте к отдельно выделенному, планомерному управлению транспортным комплексом, к учреждению специальных органов контроля (надзора), к формированию специализированного законодательства по обеспечению транспортной безопасности и установлению ответственности за его нарушение.

В результате проведенного исследования автором предложена классификация исторических периодов формирования отечественного законодательства по вопросам обеспечения транспортной безопасности как составной части государственного управления транспортной отраслью, критерием которой выступает степень развития последнего.

Ключевые слова: транспорт, транспортный комплекс, транспортная безопасность, история отечественного законодательства, государственное управление, административно-правовой механизм, формы и методы управленческой деятельности, административная ответственность

SVETLANA N. ZAIKOVA

Saratov State Law Academy

1 Volskaya Str., Saratov, 410056, Russian Federation

E-mail: snzaikova@rambler.ru

SPIN-code: 1124-2092

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR TRANSPORT SAFETY IN THE HISTORY OF RUSSIAN LEGISLATION

Abstract. The genesis of the Russian administrative and legal mechanism for transport safety has its own peculiarities linked to the emergence and development of public administration in transport sector. The study of basic trends and objective regularities of this process will make it possible to adjust the contemporary legal regulation in the sphere of transport complex security with due regard to the existing experience and trial-and-error practices from the past.

The article outlines the legal foundations of the executive authorities' activities; goals, objectives and functions of public administration in the area of transport safety; historically developed administration and supervision bodies, as well as forms and methods of the managing process itself. The author traces the step-by-step development of administrative legislation, its interrelation and interdependency with managerial decisions taken by authorized bodies to protect the transport complex from acts of unlawful interference. The author notes the transition from non-systemic regulation of transport safety matters to a separate, systematic management of the transport complex, to the establishment of special supervision (control) bodies, to the formation of specialized legislation on transport safety and the establishment of responsibility for its violation.

In follow-up of the research conducted the author proposed a classification of historical periods of shaping of the national legislation in regard to transport safety matters as a constituting part of public administration of transport sector, the criterion of which is the extent of development of the latter.

Keywords: transport, transport complex, Russian legislation history, public administration, administrative-legal mechanism, forms and methods of managing process, administrative liability

1. Введение

Отечественное законодательство по вопросам обеспечения транспортной безопасности формировалось вместе с развитием государственного управления транспортной отраслью. Исследование основных тенденций и объективных закономерностей этого процесса позволит корректировать современное правовое регулирование по во-

просам защищенности транспортного комплекса с учетом имеющегося опыта, исторических проб и ошибок.

2. Зарождение государственного управления транспортом

Впервые в России орган управления транспортной отраслью был создан в 1809 г.¹ В орган управления вошли подразделения, обеспечивающие деятельность водяных и сухопутных сообщений, а также торговых портов. Функционал органа заключался в формировании «надежных и достаточных правил» для работы транспорта и в осуществлении надзора за перевозочной деятельностью. В Манифесте отдельно не нашли отражение вопросы обеспечения безопасности, но функции надзора были направлены в том числе на организацию бесперебойной перевозки излишков промышленности по «пространству империи».

В качестве предупредительных мер административного принуждения, указанных в Манифесте, можно рассматривать систематическое представление информации перевозчиками в созданное управление водяными и сухопутными сообщениями, а также направление императору отчетов о «должной» работе транспорта, формируемых указанным управлением.

Содержались в рассматриваемом документе и стимулирующие административно-правовые нормы, так, для лиц, проходящих службу в управлении, и лиц, обучающихся «транспортным наукам», предусматривались награды и поощрения за верное служение делу.

В 1833 г. управление было преобразовано в Главное управление путей сообщения², которое вплоть до 1856 г. осуществляло руководство судоходством и строительством первой сети железных дорог. Основной целью управления того периода стало развитие путей сообщения, в том числе железнодорожных, требующих коренных и затратных преобразований хозяйства. Из исторических источников следует, что особое внимание уделялось безопасности проектируемых и строящихся железнодорожных путей, составов: подрядчики должны были иметь инженерное образование и находиться на «попечении», т.е. под ответ-

¹ См.: Манифест Императора Александра I об управлении водяными и сухопутными сообщениями. URL: <https://history.mintrans.ru/archives.html> (дата обращения: 19.06.2021).

² См.: Выдержка из доклада Главного управляющего путями сообщения от 28 июля 1832 г. URL: <https://history.mintrans.ru/archives.html> (дата обращения: 19.06.2021).

ственностью конкретного органа управления³, например, таким органом был Департамент железных дорог, входивший в структуру Главного управления путей сообщения.

Дальнейшее развитие управления транспортной отраслью связано с учреждением Указом Александра II⁴ Министерства путей сообщения Российской империи (далее — МПС). В структуру органа помимо департаментов по видам транспорта впервые вошли департамент ревизий и отчетов, а также инспекция императорских поездов, которые контролировали соблюдение правил безопасной работы железнодорожных транспортных средств.

В этот же период формируются специализированные органы по обеспечению правопорядка на транспорте. Для охраны железных дорог был сформирован корпус жандармов. Как отмечают большинство исследователей⁵, по сути, жандармская железнодорожная полиция являлась ведомственным силовым органом МПС. Жандармские полицейские управления действовали независимо от местной администрации, наряду с городской и сельской полицией. Для обеспечения правопорядка при судоходстве в 1867 г. была учреждена речная полиция.

Среди значимых для настоящего исследования правовых актов, содержащих отдельные административно-правовые меры обеспечения транспортной безопасности в рассматриваемый период, необходимо отметить: Положение об эксплуатации паровозных железных дорог⁶, Правила движения по железным дорогам⁷ и Общий устав российских

³ См.: Мемория Общего Собрания Государственного Совета от 31 мая 1865 г. URL: <https://history.mintrans.ru/archives.html> (дата обращения: 19.06.2021).

⁴ Указ Александра II от 15 июня 1865 г. об учреждении Министерства путей сообщения Российской империи. URL: <https://history.mintrans.ru/chronicles.html> (дата обращения: 19.06.2021).

⁵ См.: На страже магистралей. Очерки истории транспортной полиции / Под общ. ред. В.В. Захаренкова. М., 2002. С. 15; *Пуятин В.Д.* Становление и развитие системы органов правопорядка на железнодорожном транспорте Советской России 1917–1937 гг. (исторические, организационно-правовые аспекты) // Транспортное право. 2009. № 1. С. 41–48; *Проценко С.В.* Исторический анализ норм о транспортных правонарушениях в памятниках права XVI–XVII вв. // Российский следователь. 2009. № 7. С. 36–38.

⁶ Положение об эксплуатации паровозных железных дорог от 1865 года. СПб., 1867. С. 54.

⁷ Правила движения по железным дорогам, открытым для общественного пользования от 25 июня 1874 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1874. № 54. С. 74.

железных дорог⁸ — первый специализированный кодифицированный акт железнодорожного законодательства.

В Положении об эксплуатации паровозных железных дорог и в Правилах движения по железным дорогам перечислялись меры административного принуждения, направленные на предупреждение и пресечение противоправных актов вмешательства в работу железных дорог, аварийных ситуаций, вызванных техногенными или человеческими факторами. Так, строго предписывалась определенная последовательность составления поездов, порядок их движения, устанавливались специальные светосигналы, правила осмотра подвижного состава по ходу следования и на стоянках, правила содержания путей, технические условия использования платформ. Отдельно были установлены правила безопасности при устройстве паровозных котлов и правила перевозки легковоспламеняющихся грузов. В целях обеспечения исполнения указанных административных предписаний были установлены наказания за нарушение постановлений об эксплуатации железных дорог и Правил движения по железным дорогам, сводившиеся к дисциплинарной или уголовной ответственности.

Общий устав российских железных дорог устанавливал единые правила перевозок и определял требования по безопасности. Раздел третий устава назывался «Полицейские железнодорожные правила» и включал в себя множество требований, направленных на обеспечение безопасности железнодорожного транспорта и пассажиров. Так, например, п. 145 гл. 1 «Правила для публики»⁹ запрещал повреждать пути, принадлежности и сооружения железных дорог, допускать всякое действие, приводящее к нарушению безопасности, а в п. 147, 150 запрещалось лицам, не состоящим на железнодорожной службе, вмешиваться в управление транспортом: переводить стрелки, закрывать заставы, ходить по железнодорожным путям.

По своему содержанию Общий устав российских железных дорог носил комплексный характер¹⁰, содержащий нормы различных отраслей права, и при этом обеспечивающих защищенность субъектов и объектов железнодорожного транспортного комплекса. Напри-

⁸ Общий устав российских железных дорог и Положение о совете по железнодорожным делам. СПб., 1886. С. 72.

⁹ Библиотечный фонд Российской национальной библиотеки. URL: <https://vivaldi.nlr.ru/bx000007291/view/?#page=60> (дата обращения: 20.06.2021).

¹⁰ См.: Агекян Л.М. К вопросу о периодах возникновения и развития правовых актов, регулирующих отношения на транспорте дореволюционной России (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2013. № 20. С. 44—49.

мер, устав устанавливал дисциплинарную ответственность железнодорожных служащих за несоблюдение или нарушение специальных и технических правил, «ограждающих безопасность на железных дорогах»¹¹. Дисциплинарные наказания по строгости были сопоставимы с уголовными, так, например, за самовольный уход железнодорожного служащего с работы следовало тюремное заключение на срок от четырех до восьми месяцев.

Уставом предусматривалась и гражданско-правовая ответственность. Так, в п. 162 указывалось об обязанности пассажира или иного лица, не имеющего такого статуса, возместить железной дороге вред, причиненный их противоправными действиями. Протокол, подтверждающий причинение вреда, составлялся жандармским полицейским и передавался представителю — агенту железной дороги для дальнейших взысканий путем «надлежащих судебных установлений на основании законов гражданских»¹².

Стоит отметить, что в рассматриваемый период отсутствовал оформленный правовой институт административной ответственности, поэтому основной гарантией исполнения обязательных требований в области транспортной безопасности являлась уголовная ответственность. Начиная с 1903 г. действовали правовые нормы об уголовной ответственности¹³ за повреждение путей общего пользования, за нарушение правил безопасности, вызвавшее крушение транспортного средства (железнодорожного, речного или морского).

По всем случаям вмешательства в деятельность транспорта начальники жандармских полицейских управлений были обязаны составлять постановления, которые передавались на рассмотрение в Совет по железным дорогам (п. 164 Общего устав российских железных дорог).

Позднее МПС обрастало различными структурными подразделениями, в установленной сфере обеспечивающими транспортную безопасность, например, в 1890 г. была создана Главная заводская инспекция, основной функцией которой стал надзор за качественным изготовлением железнодорожных принадлежностей; в 1892 г. — Ин-

¹¹ Филиппова М.Ю. Правовое регулирование дисциплины труда работников железнодорожного транспорта: исторический и современный аспекты // Транспортное право. 2007. № 3. С. 26–30.

¹² Библиотечный фонд Российской национальной библиотеки. URL: <https://vivaldi.nlr.ru/bx000007291/view/?#page=60> (дата обращения: 20.06.2021).

¹³ Уголовное уложение 1903 г. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003714958?page=4&rotate=0&theme=white (дата обращения: 19.06.2021).

спекция железных дорог, обеспечивающая контроль выполнения Правил технической эксплуатации¹⁴; в 1916 г. — Управление шоссейных дорог.

Рассмотренный период с 1809 по 1916 г. характеризуется как период зарождения государственного управления транспортной отраслью, создания первых органов управления и правоохранительных органов на транспорте. Характерной чертой указанных органов являлась сфера их деятельности, ограниченная конкретным видом транспорта (управление сухопутными сообщениями, жандармская железнодорожная полиция, речная полиция и т.д.).

Основными видами деятельности органов управления стали: правотворческая, направленная на разработку начальных основных правил организации работы пассажирского и грузового транспорта, правил безопасности перевозочной деятельности, и контрольная, обеспечивающая исполнение установленных обязательных требований.

Транспортные правоохранительные органы, имеющие ведомственную принадлежность, наряду с полицией обеспечивали безопасность и правопорядок на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, а их должностные лица были наделены правом составления административного материала по фактам допущенных нарушений утвержденных правил, уставов и других правовых актов.

Административно-правовое регулирование указанного периода не содержало отдельных специальных правовых актов, регулирующих правоотношения по обеспечению транспортной безопасности. Принятые в этот период нормативные акты, в том числе кодифицированные, регламентировали лишь малую часть обязательных требований, направленных на защищенность транспорта и пассажиров.

Среди мер административного принуждения основное место занимали предупредительные меры, например, разрешения на введение в эксплуатацию подвижного состава при его соответствии установленным обязательным требованиям; аналогичное разрешение на использование железнодорожных платформ; проверка документов жандармской железнодорожной полицией и др.

В качестве обеспечительных гарантий соблюдения установленных требований в области транспортной безопасности в рассмотренный период использовались следующие виды ответственности: граждан-

¹⁴ Правила технической эксплуатации железных дорог, открытых для общего пользования, утвержденные министром путей сообщения 8 февраля 1898 г. Харьков, 1911.

ско-правовая, дисциплинарная и уголовная. Административная ответственность в рассматриваемой области получила развитие только в следующем историческом периоде.

3. Планомерное развитие управления транспортным комплексом

После революции и национализации железнодорожного транспорта¹⁵, торгового флота¹⁶ продолжилось формирование органов государственного управления в транспортной отрасли.

Декретом Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР от 5 декабря 1917 г. был учрежден Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ) РСФСР — руководящий орган общей компетенции, к задачам которого была отнесена организация народного хозяйства. ВСНХ РСФСР разрабатывал планы управления экономической жизни страны, координировал деятельность центральных и местных органов власти. При ВСНХ были созданы: Центральное управление местного транспорта, Главное управление водного транспорта, Главное управление объединенных авиационных заводов.

Что касается авиационного транспорта, то правовым основанием для формирования государственного управления стало принятие Декрета о воздушных передвижениях¹⁷. В 1923 г. было создано Главное управление воздушного флота¹⁸, которое обладало разнообразными полномочиями, в том числе надзорными функциями. Оно осуществ-

¹⁵ Декрет СНК РСФСР о национализации крупнейших предприятий по горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной и деревообделочной, табачной, стекольной и керамической, кожевенной, цементной и прочим отраслям промышленности, паровых мельниц, предприятий по местному благоустройству и предприятий в области железнодорожного транспорта. 28 июня 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 47. Ст. 559.

¹⁶ Декрет СНК РСФСР от 26 января 1918 г. «О национализации торгового флота» // СУ РСФСР. 1918. № 19. Ст. 290.

¹⁷ Декрет СНК РСФСР от 17 января 1921 г. «О воздушных передвижениях в воздушном пространстве над территорией РСФСР и над ее территориальными водами». URL: <https://www.calend.ru/events/6926/> (дата обращения: 19.06.2021).

¹⁸ Постановление Совета труда и обороны от 9 февраля 1923 г. «О возложении технического надзора за воздушными линиями на Главное управление воздушного флота и об организации Совета по гражданской авиации» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства СССР. 1923. № 12. Ст. 153.

вляло технический надзор над воздушными линиями, обеспечивало безопасность открываемых новых линий. К 1934 г. указанные функции выполняли уже 12 территориальных управлений гражданской авиации.

В этот же период создавались органы охраны и контроля на транспорте. Так, для обеспечения правопорядка и борьбы с саботажем на железной дороге в августе 1918 г. при Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) был создан специальный железнодорожный отдел и транспортные чрезвычайные комиссии.

В 1919 г. была учреждена железнодорожная милиция Комиссариата внутренних дел¹⁹, в задачи которой входило обеспечение внутреннего порядка и безопасности на железнодорожном транспорте. По историческим свидетельствам²⁰ железнодорожной милиции удавалось пресекать покушения на крушения поездов и другие диверсии.

Внешняя охрана путей и сооружений от взрывов была возложена на Комиссариат по военным делам, которому подчинялась железнодорожная охрана. В начале 20-х гг. подразделения железнодорожной охраны были реорганизованы в войска внутренней охраны (ВОХР) и подчинены Народному комиссариату внутренних дел (НКВД). Среди значительного количества функций войск следует отметить охрану и оборону транспорта, а также сооружений на путях сообщения.

По сути, за короткий период произошла трансформация от ведомственных (принадлежащих железнодорожному ведомству) подразделений безопасности к вневедомственным — входящим в систему органов ВЧК и НКВД.

Революционные властные учреждения были разнообразны по организационной форме и наименованиям, но самое главное — между ними не существовало четкого разграничения функций по обеспечению безопасности²¹.

¹⁹ Декрет ВЦИК от 21 февраля 1919 г. «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» // СУ РСФСР. 1919. № 5. Ст. 46.

²⁰ См.: *Гольдман В.С., Комаров В.С.* Милиция на Приволжской магистрали. Волгоград, 1985. С. 13; *Медведев Е.В.* Уголовное законодательство России о транспортных преступлениях в первые годы советской власти // Транспортное право. 2018. № 1. С. 29–32. С. 31; *Медведева Л.В.* Уголовное законодательство России о транспортных преступлениях в постреволюционный период существования советского государства // Транспортное право. 2018. № 4. С. 30–32.

²¹ См.: *Прокопов Ю.В.* Становление органов обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте в советской России (1918–1920 гг.) // История государства и права. 2009. № 9. С. 40–42; *Абдрахманов А.И., Целуйко А.В.* Проблемы организации управления железнодорожным транспортом в период действия

В этот же период создаются специальные органы юстиции по видам транспорта — военные трибуналы железных дорог, основной задачей которых стало преследование в полосе отчуждения железных дорог «злоупотреблений по службе, а также саботажа»²².

В постановлении о линейных судах железнодорожного транспорта²³ определялась подсудность дел и содержался перечень множества нарушений, которых, по сути, объединяло одно общее последствие — нарушение нормальной работы транспорта. При судах работали прокуроры транспортной прокуратуры железных дорог.

На водных путях сообщения были созданы воднотранспортные суды и прокуратура водного транспорта²⁴. К 1939 г. уже существовало 34 линейных железнодорожных суда и 22 воднотранспортных²⁵.

Позднее в законе о судостроительстве указанные суды были отнесены к категории специальных, имеющих в подсудности особую категорию дел — «дела о преступлениях, направленных на подрыв трудовой дисциплины на транспорте, и ...нарушающих нормальную работу транспорта»²⁶.

Параллельно с формированием органов управления и органов юстиции продолжило развитие административное законодательство, регулирующее административные правоотношения в транспортной отрасли.

За период с 1929 по 1935 г. были приняты кодифицированные и иные основополагающие правовые акты практически по всем видам транспорта (за исключением автомобильного²⁷): Кодекс торгового мо-

Временного правительства (март — октябрь 1917 года) // История государства и права. 2013. № 23. С. 61–65.

²² Распоряжение Народного комиссариата путей сообщения (НКПС) от 12 мая 1918 г.; телеграмма НКПС от 18 мая 1918 г. № 3/452. URL: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/79158-dokumenty> (дата обращения: 19.06.2021).

²³ Постановление ЦИК СССР № 50, СНК СССР № 667 от 27 ноября 1930 г. «О железнодорожных линейных судах» // СЗ СССР. 1930. № 57. Ст. 601.

²⁴ Постановление ЦИК и СНК от 7 июня 1934 г. «Об организации водных транспортных судов и водной транспортной прокуратуры» // СЗ СССР. 1934. № 33. Ст. 251.

²⁵ См.: *Шкаревский Д.Н.* Основные направления деятельности советской транспортной юстиции в 30-е гг. XX в. // История государства и права. 2013. № 4. С. 33–36.

²⁶ Закон СССР от 16 августа 1938 г. «О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. № 11.

²⁷ Устав автомобильного транспорта будет принят только в 1969 г.

реплавания СССР²⁸, Воздушный кодекс СССР²⁹, Устав внутреннего водного транспорта СССР³⁰, Устав железных дорог Союза ССР³¹.

В Кодексе торгового мореплавания СССР впервые были закреплены нормы, направленные на обеспечение безопасности плавания:

- предусмотрено снабжение большинства морских судов, плавающих под флагом СССР, радиотелеграфными приемно-передающими аппаратами (радиоустановками);

- установлены требования к составу судового экипажа и к лоцманам;

- прописаны обязанности и права капитана судна. С одной стороны, на капитана возлагалась обязанность по принятию необходимых мер по обеспечению защищенности судна, пассажиров и других лиц, с другой стороны, он наделялся правом административного задержания лица, действия которого угрожают безопасности, и содержания его в закрытом помещении (ст. 57).

Аналогичные права и обязанности были закреплены и в Воздушном кодексе СССР. В ст. 23 указывалось, что командир судна, находящегося в полете, имеет право применить все необходимые меры к лицам, которые не выполняют его требования и угрожают безопасности полета. Такие лица привлекались к ответственности, ст. 93 Воздушного кодекса СССР был установлен предельный размер штрафа за нарушение правил безопасности — 500 руб.

Правом административного задержания были наделены и капитаны судов, плавающих по внутренним водным путям (ст. 25 Устава внутреннего водного транспорта СССР).

Отдельного кодифицированного акта об административной ответственности в послереволюционный период не существовало.

В 1921 г. был принят первый в РСФСР правовой акт об административных взысканиях³², предусматривавший штраф, принудитель-

²⁸ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 14 июня 1929 г. «Об утверждении Кодекса торгового мореплавания Союза ССР» // СЗ СССР. 1929. № 41. Ст. 365.

²⁹ Постановление ЦИК СССР № 14, СНК СССР № 1713 от 7 августа 1935 г. «Об утверждении Воздушного кодекса Союза ССР» // СЗ СССР. 1935. № 43. Ст. 359а.

³⁰ Постановление СНК СССР от 24 октября 1930 г. № 574а «Об утверждении Устава внутреннего водного транспорта» // СЗ СССР. 1930. № 55. Ст. 581.

³¹ Постановление СНК СССР от 10 февраля 1935 г. № 232 «Об утверждении Устава железных дорог Союза ССР» // СЗ СССР. 1935. № 9. Ст. 73.

³² Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» // СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310.

ные работы и лишение свободы за неисполнение обязательных требований, в том числе в области транспорта. Размер штрафа определялся местным органом власти и зависел от интенсивности движения и особенностей городской транспортной сети³³.

Позднее меры административного принуждения устанавливались различными правовыми актами: отдельным декретом³⁴ был определен порядок наложения административных взысканий, другими — устанавливались виды наказания, например административная высылка³⁵.

В области транспорта административный надзор был установлен декретом СНК³⁶ в 1921 г., и в этом же году введена административная ответственность за провоз пассажирами легковоспламеняющихся и взрывчатых веществ³⁷.

Вплоть до 50-х гг. XX в. правопорядок на транспорте обеспечивали структурные подразделения органов государственной безопасности, наряду с собственными силовыми структурами Министерства путей сообщения.

Развитие транспорта России, а вместе с ним государственного управления и административного законодательства возобновилось после окончания войны. В 1946 г. были созданы министерства: речного флота, морского флота, путей сообщения, автомобильного транспорта и судостроительной промышленности. Большинство из них реорганизовывались, но поработали вплоть до 90-х гг.

³³ См.: *Войтенков Е.А.* Деятельность органов внутренних дел по противодействию преступлениям и правонарушениям на автотранспорте и обеспечению безопасности дорожного движения в СССР (1917–1941 гг.): историко-правовой обзор // *История государства и права.* 2013. № 20. С. 49–55; *Шкаревский Д.Н.* К вопросу о деятельности военных трибуналов транспорта в период Великой Отечественной войны // *История государства и права.* 2015. № 9. С. 48–55.

³⁴ Декрет ВЦИК и СНК от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» // *Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г.* Управление делами Совнаркома СССР. М., 1944. С. 567–569.

³⁵ Декрет ВЦИК от 10 августа 1922 г. «Об административной высылке» // *Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий.* М., 1993. С. 104–105.

³⁶ Декрет СНК РСФСР от 9 сентября 1921 г. «Об установлении порядка надзора за пользованием пассажирскими поездами» // *СУ РСФСР.* 1921. № 64. Ст. 474.

³⁷ Декрет СНК РСФСР от 16 мая 1921 г. «О мерах взыскания, налагаемых судебными органами за нарушение запрещения провоза пассажирами в качестве багажа и ручной клади при себе легковоспламеняющихся и взрывчатых веществ» // *СУ РСФСР.* 1921. № 47. Ст. 234.

Железнодорожные и водные прокуратуры в июне 1953 г. объединились в единые транспортные прокуратуры.

В 60-х гг. органы транспортной юстиции³⁸ и транспортные прокуратуры³⁹ были упразднены.

С 1961 г.⁴⁰ увеличивается количество исполнительных органов, имеющих право привлекать к административной ответственности за правонарушения в области транспорта. Помимо органов внутренних дел правом наложения административных штрафов наделены органы железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта, а также органы пассажирского городского и междугородного авто-, электро- транспорта.

В 80-х гг. продолжается история развития единой системы транспортных прокуратур⁴¹, как и раньше, основной задачей которых стал надзор за исполнением законов на транспорте.

Совершенствовались правила работы транспортных предприятий, перевозки пассажиров. В них включались правовые нормы, направленные на обеспечение безопасности транспортного комплекса. Так, в 1988 г. были приняты Правила перевозок по железным дорогам⁴², предусматривающие право начальника поезда отказывать в перевозке и удалять из поезда лиц, нарушающих правила проезда и угрожающих безопасности других пассажиров (п. 57). Результаты изучения уголовных и административных дел за период с 1989 по 1990 г. показали, что основными преступлениями, совершаемыми на железнодорожном транспорте, являлись кражи, провоз наркотических средств

³⁸ Закон СССР от 12 февраля 1957 г. «Об утверждении Положения о Верховном Суде СССР и о внесении изменений и дополнений в статьи 104 и 105 Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1957. № 4. Ст. 84.

³⁹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 марта 1960 г. «Об упразднении транспортных прокуратур» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 10. Ст. 65.

⁴⁰ Указ Президиума ВС СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

⁴¹ Приказ Генерального прокурора СССР от 28 февраля 1977 г. № 9 «Об организации работы транспортных прокуратур» // Советская прокуратура: Сб. документов / Отв. ред. С.А. Шишков, К.С. Павлищев. М., 1981. С. 217; Приказ Генерального прокурора СССР от 5 ноября 1980 г. № 46 «Об организации транспортных прокуратур» // Компетенция транспортного прокурора: Метод. пособие / Под ред. И.Л. Шраги. М., 1986. С. 9.

⁴² Правила перевозок пассажиров и багажа по железным дорогам Союза ССР: Тарифное руководство № 5. М., 1988.

и оружия⁴³, а к числу наиболее часто пресекаемых административных правонарушений — распитие спиртных напитков и хулиганство.

В 1984 г. был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях⁴⁴, объединивший разрозненные правовые акты по административной ответственности. Отдельная глава была посвящена транспортным правонарушениям. Анализ составов, включенных в гл. 10 указанного Кодекса на момент его принятия, позволяет прийти к выводу о том, что установленная административная ответственность за нарушения правил перевозок на морском и железнодорожном транспорте, правил полетов и поведения на воздушном судне была направлена на обеспечение транспортной безопасности. Формулировки отдельных составов отражают незаконные акты вмешательства в работу транспортного комплекса: «подкладывание на железнодорожные пути предметов, которые могут вызвать нарушение движения поездов» (ст. 103), «повреждение аэродромного оборудования, аэродромных знаков, воздушных судов и их оборудования» (ст. 105), «невыполнение лицами, находящимися на воздушном судне, распоряжений командира судна» (ст. 107) и др.

Вплоть до 2002 г. в гл. 10 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях вносились изменения и дополнения по конкретизации отдельных квалифицирующих признаков вышеуказанных составов.

Рассмотренный исторический период (1917–1990 гг.) можно охарактеризовать как период планомерного развития государственного управления транспортным комплексом и административно-правового регулирования транспортной деятельности. Многочисленные реформирования органов управления привели в итоге к формированию системы министерств, схожих по компетенциям, но отличающихся по видам транспорта. Органы контроля на транспорте перестали иметь ведомственную принадлежность. Принятая в этот период попытка по созданию специальных органов юстиции (железнодорожных и воднотранспортных судов) не увенчалась успехом, они были упразднены, в отличие от транспортной прокуратуры, которая получила дальнейшее развитие в следующем историческом периоде. В рамках правового регулирования транспортной деятельности были при-

⁴³ См.: Гетман Н.И., Степаненко Ю.В. Организация борьбы с преступлениями на пассажирском железнодорожном транспорте. Практическое пособие. М., 2003. С. 34–35.

⁴⁴ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

няты кодифицированные акты (кодексы торгового мореплавания, воздушного, водного транспорта), содержащие отдельные требования по обеспечению транспортной безопасности и ряд мер административного принуждения, направленных на ее обеспечение (например, задержание лица и удержания его в отдельном помещении на морском или речном судне, высадка из транспортного средства и др.). Административная ответственность за правонарушения на транспорте вместо разрозненных правовых актов стала регулироваться единым кодифицированным актом — Кодексом РСФСР об административных правонарушениях.

4. Формирование специализированного законодательства по обеспечению транспортной безопасности

Дальнейшее развитие административно-правового обеспечения транспортной безопасности вызвано многочисленными террористическими актами на транспорте и объектах транспортной инфраструктуры. В 90-х гг. объектами противоправных действий в России стал наземный городской и авиационный транспорт.

В этот период становится очевидным, то защищенность транспорта должна стать отдельным направлением государственного управления в транспортной отрасли.

В 1991–1992 гг. была сформирована система органов управления и контроля (надзора) в транспортной отрасли. Формирование основывалось на объединении органов управления, имеющих сходную компетенцию.

Созданное Министерство транспорта РСФСР⁴⁵ получило практически все функции ранее действовавших транспортных министерств⁴⁶. Оно осуществляло руководство республиканским транспортно-дорожным комплексом, включающим как государственные союзы, концерны и предприятия, так и частные предприятия. Сферой деятельности перечисленных субъектов являлись: транспортная, транспортно-экспедиционная деятельность; техническое обслужива-

⁴⁵ Постановление Совет министров РСФСР от 28 марта 1991 г. № 179 «Об утверждении положения о Министерстве транспорта РСФСР». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16951&dst=100001#07422452567677496> (дата обращения: 19.06.2021).

⁴⁶ Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 234.

ние и ремонт транспортных средств; дорожная деятельность (проектирование и строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог); проектирование водных и других путей сообщения.

В состав Министерства вошел специальный контрольный орган — Российская транспортная инспекция Министерства транспорта РФ⁴⁷ (далее — Инспекция).

Главной задачей Инспекции стало осуществление государственного контроля за соблюдением транспортного законодательства, в том числе связанного с безопасностью. Оно обладало широкими полномочиями по проведению проверок транспортной деятельности как предприятий и учреждений, так и лиц, осуществляющих индивидуальную деятельность, связанную с коммерческими перевозками, техническим обслуживанием и ремонтом транспортных средств.

Инспекция была вправе составлять акты и давать обязательные предписания об устранении нарушений, выявленных в результате проверок; приостанавливать действие лицензий до устранения нарушений или отзывать их; применять экономические санкции за нарушение требований транспортного законодательства.

С 90-х гг. началось активное развитие правового обеспечения авиационной безопасности. Были проведены структурные изменения, которые, как показала история, отрицательно сказались на деятельности авиационного транспорта. На основе целого блока нормативных правовых актов⁴⁸ МВД России приняло решение об упразднении служб досмотра на транспорте⁴⁹. Функции досмотра были переданы службам авиационной безопасности аэропортов.

После терактов, произошедших на авиационном транспорте в США 11 сентября 2001 г. и в России в 2004 г., вопросам авиационной и в це-

⁴⁷ Постановление Правительства РСФСР от 26 ноября 1991 г. № 20 «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149/ (дата обращения: 19.06.2021).

⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1795; Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 226; Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

⁴⁹ См.: *Бочкарев И.Е., Бутаков В.И.* Организационные и правовые проблемы обеспечения досмотровых и режимных мероприятий на предприятиях воздушного транспорта Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 3. С. 132–135.

лом транспортной безопасности в России стало уделяться все больше внимания: была проведена работа по совершенствованию системы органов управления и корректировке российского законодательства⁵⁰, разработана программа по борьбе и противодействию терроризму, активизировано международное сотрудничество и участие представителей нашей страны в деятельности Организации Объединенных Наций (в специально созданном Контртеррористическом центре Совета Безопасности) и в других международных организациях.

В 2004 г. после многочисленных реорганизаций было создано Министерство транспорта РФ⁵¹ и только в 2007 г. после принятия специализированного федерального закона о транспортной безопасности в структуре Министерства был организован Департамент транспортной безопасности и специальных программ⁵². Как следует из положения о Департаменте⁵³, его основными задачами являются формирование государственной политики, правотворчество, координация и контроль в области транспортной безопасности, международное сотрудничество и интеграция в международную систему безопасности.

В этот же период создаются подведомственные Минтрансу России ведомства, в том числе Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (далее — Ространснадзор), на которую возложены функции надзора в сфере гражданской авиации, железнодорожного, автомобильного, морского и внутреннего водного, городского элек-

⁵⁰ Федеральный закон от 21 марта 2005 г. № 20-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по осуществлению мер авиационной безопасности на воздушном транспорте» // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1078; приказ Министерства транспорта РФ от 23 октября 2006 г. № 126 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотра работниками САБ и сотрудниками ОВДТ». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6233908/#6233908> (дата обращения: 19.06.2021).

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3342.

⁵² Приказ Минтранса России от 9 октября 2007 г. № 145 «О структуре центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6291941/> (дата обращения: 19.06.2021).

⁵³ Приказ Минтранса России от 18 апреля 2017 г. № 156 «Об утверждении Положения о Департаменте транспортной безопасности и специальных программ Министерства транспорта Российской Федерации». URL: <https://mintrans.gov.ru/ministry/structure/departments/departament-transportnoy-bezopasnosti-i-spetsialnykh-programm/regulation> (дата обращения: 19.06.2021).

трического, промышленного транспорта и дорожного хозяйства. Но в 2004 г. в Положении о Ространснадзоре⁵⁴ отдельно полномочия по контролю в области обеспечения транспортной безопасности еще не выделялись.

Работу силовых структур с 2006 г. объединил и стал координировать созданный Президентом РФ Национальный антитеррористический комитет⁵⁵.

Как следует из положения о комитете⁵⁶, его основными задачами являются мониторинг действующей антитеррористической системы мер, выработка основных направлений государственной политики по противодействию терроризму, систематизация и координация деятельности всех субъектов указанной деятельности.

С мая 2001 г. была проведена структурная реформа железнодорожного транспорта, направленная на сохранение «единства железнодорожной сети, отделение функций государственного регулирования от функций хозяйственного управления, которые в совокупности выполняло МПС»⁵⁷. Как следует из программы реформирования⁵⁸, правовое и организационное обеспечение транспортной безопасности становится первоочередной задачей государственного регулирования на железнодорожном транспорте.

В 2009 г. Правительством РФ было принято решение⁵⁹ о конкретизации полномочий органов исполнительной власти в области транспортной безопасности, и положения о федеральных агентствах воз-

⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

⁵⁵ Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

⁵⁶ Указ Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» // СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. 1). Ст. 7591.

⁵⁷ Мишина Н.В. Правовое обеспечение реформы железнодорожного транспорта на рубеже XX–XXI столетий // История государства и права. 2008. № 12. С. 21–22.

⁵⁸ Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2366.

⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 354 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 2). Ст. 2249.

душного⁶⁰, железнодорожного⁶¹, морского и речного транспорта⁶², а также дорожного агентства⁶³ были дополнены функциями по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности, а положение о Ространснадзоре — функцией по контролю и надзору за соблюдением российского законодательства о транспортной безопасности.

В рассматриваемый период были приняты основополагающие нормативные правовые акты антитеррористической направленности, в том числе Федеральный закон «О противодействии терроризму»⁶⁴ и Федеральный закон «О транспортной безопасности»⁶⁵.

С принятием Закона о транспортной безопасности был сформирован перечень административно-правовых мер, направленных на обеспечение транспортной безопасности:

- установление обязательных требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц;
- аттестация сил обеспечения транспортной безопасности;
- аккредитация юридических лиц для получения правового статуса аттестующий организации;
- категорирование объектов транспортной инфраструктуры;
- аккредитация подразделений транспортной безопасности;
- оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- оценка охраны морского судна и портового средства;
- аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности и др.

Рассматриваемый исторический период характеризуется установлением административно-правовых гарантий реализации установлен-

⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 172 «Вопросы Федерального агентства воздушного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1464.

⁶¹ Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 174 «Вопросы Федерального агентства железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1466.

⁶² Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 175 «Вопросы Федерального агентства морского и речного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1467.

⁶³ Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 173 «Вопросы Федерального дорожного агентства» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1465.

⁶⁴ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁶⁵ Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

ных обязательных требований в области обеспечения транспортной безопасности.

В декабре 2001 г. был принят КоАП РФ⁶⁶. Его принятие совпало с трагическими событиями на авиационном транспорте в США 11 сентября 2001 г. Общество ожидало усиление ответственности за незаконные акты внедрения в деятельность транспорта, особенно авиационного. Однако гл. 11 Кодекса, объединившая множество составов административных правонарушений на транспорте, не установила ответственности за нарушение требований, например, предъявляемых к экипажам судов, к техническим средствам безопасности. Среди составов, перечисленных в гл. 10, можно выделить три группы:

- связанные с безопасностью движения на транспорте (например, ст. 11.1, 11.6, 11.7);
- отражающие безопасную эксплуатацию транспортных средств (например, ст. 11.2, 11.5, 11.8);
- предусматривающие безопасность пассажиров (например, ст. 11.10 и 11.17).

Однако формулировка составов и квалифицирующих признаков не отражала всех обязательных требований по защищенности транспортного комплекса.

Несмотря на вступление в силу в 2007 г. российского Федерального закона о транспортной безопасности, ответственность за его неисполнение была установлена спустя три года. В 2010 г. были внесены изменения в КоАП РФ, определившие границы ответственности за нарушения обязательных требований в области обеспечения транспортной безопасности.

В Кодекс была включена ст. 11.15.1, вводившая административную ответственность за неисполнение обязательных требований по обеспечению транспортной безопасности. Статья содержала две части, вторая из которых имела квалифицирующий признак повторности и расширенный состав субъектов правонарушения, помимо граждан, должностных и юридических лиц, отдельно были выделены индивидуальные предприниматели. Основными видами наказания стали административный штраф и приостановление деятельности.

Одновременно были внесены дополнения в ст. 19.5 КоАП РФ и установлена ответственность за невыполнение в установленный срок требований, предписаний уполномоченного органа исполни-

⁶⁶ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

тельной власти — органа контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

В отдельный состав (ст. 19.7.5 КоАП РФ) были вынесены действия (бездействия) обязанных перевозчиков и субъектов транспортной инфраструктуры по сокрытию информации о совершении (или об угрозах совершения) актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах от компетентных органов.

Отдельные ученые⁶⁷ принятие указанных дополнений назвали новым уровнем в истории формирования российского законодательства в области транспортной безопасности, и с этим мнением, действительно, можно согласиться, поскольку появилась административно-правовая гарантия реализации установленных обязательных требований.

Следует отметить наличие в действующем КоАП РФ наряду с составами административных правонарушений в области транспортной безопасности составов правонарушений в области авиационной безопасности (ст. 11.3.1 КоАП РФ). Выделение отдельного состава вызвано несколькими причинами.

Прежде всего, авиационный транспорт подвержен большему числу актов незаконного вмешательства. Как показывает история, в период с 1933 г. от взрывчатки, пронесенной на борт, подверглись атакам авиалайнеры в Бельгии, Филиппинах, США, Ирландии, Шотландии, Нигерии, Египте, Великобритании и России. Основными способами доставки взрывных устройств на борт стали: закладка взрывчатых веществ в обувь; передача заминированного багажа пассажирам, не подозревавшим об истинном содержании груза; использование взрывчатой жидкости. Значительное количество актов вмешательства в работу авиатранспорта привело к созданию и развитию международно-правового регулирования авиационной безопасности. В настоящее время продолжается интеграция международного права в национальное транспортное право. Международные конвенции предписывают договаривающимся государствам обязанность по созданию правовой базы для привлечения к ответственности лиц (независимо от их адми-

⁶⁷ См.: Дудышкин Б.Н. Правовые вопросы обеспечения безопасности на транспорте // Транспортное право. 2008. № 4. С. 29–30; Шербакова О.В. К вопросу о категории конституционно-правовой ответственности в современной российской науке // Отечественная юриспруденция. 2016. № 8. С. 10–12; Трофимов С.В. Воздушное право и новый административный кодекс // Транспортное право. 2002. № 1. С. 1–3; Чучаев А.И., Пожарский А.Ю. Транспортные преступления: понятие, виды, характеристика: Монография. М., 2019.

нистративно-правового статуса), нарушающих установленные правила безопасности полетов и авиационной безопасности.

Специфика административно-правового регулирования правоотношений по защищенности в области авиации также связана с формированием отдельной отрасли законодательства по регулированию работы авиационного транспорта, кодификацией норм по авиационной безопасности наряду с ее регулированием специализированным законом о транспортной безопасности.

Характерной особенностью рассмотренного исторического периода (1991–2021 гг.) является выделение транспортной безопасности в отдельное направление государственного управления и правового регулирования в транспортной отрасли. Многочисленные транспортные министерства, схожие по компетенциям и отличающиеся по видам транспорта, объединены в один орган государственного управления — Минтранс России. Созданы специальные органы исполнительной власти, оказывающие государственные услуги в области транспортной безопасности, и орган контроля (надзора). Цели, задачи, функции, формы и методы деятельности органов строго регламентированы. Принят специализированный федеральный закон, устанавливающий обязательные требования по обеспечению транспортной и авиационной безопасности. Во исполнение закона приняты подзаконные нормативные правовые акты и ведомственные акты. Определены меры административного принуждения и меры административной ответственности в рассматриваемой области.

5. Заключение

В результате анализа генезиса российского административно-правового механизма обеспечения транспортной безопасности можно выделить следующие исторические периоды:

- 1809–1917 гг. — период зарождения государственного управления транспортной отраслью, административно-правового обеспечения транспортной безопасности и создания первых правоохранительных органов на транспорте. Характеризуется несистемным регулированием административно-правовых мер, направленных на защищенность транспортного комплекса; отсутствием административной ответственности за нарушения установленных обязательных требований;
- 1917–1990 гг. — период планомерного развития административно-правового обеспечения транспортной безопасности. Отличается от других периодов: установлением мер административного при-

нуждения, направленных на обеспечение транспортной безопасности (например, задержание лица и удержания его в отдельном помещении на морском или речном судне, высадка из транспортного средства и др.); созданием специальных органов транспортной юстиции и транспортных прокуратур; кодификацией разрозненных нормативных правовых актов, регулирующих транспортные правоотношения (кодексы торгового мореплавания, воздушного, водного транспорта и др.) и административную ответственность за нарушения обязательных требований в транспортной отрасли (Кодекс РСФСР об административных правонарушениях);

- с 1991 г. по настоящее время — период, в котором транспортная безопасность становится отдельным направлением государственного управления в транспортной отрасли. Отличительной особенностью периода является создание специальных органов управления в области транспортной безопасности, формирование специализированного законодательства по административно-правовому обеспечению транспортной безопасности, установление административной ответственности за его нарушение.

Полученные результаты исследования позволят корректировать современное правовое регулирование по вопросам защищенности транспортного комплекса с учетом имеющегося опыта, исторических проб и ошибок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Абдрахманов А.И., Целуйко А.В. Проблемы организации управления железнодорожным транспортом в период действия Временного правительства (март — октябрь 1917 года) // История государства и права. 2013. № 23. С. 61–65.

Агекян Л.М. К вопросу о периодах возникновения и развития правовых актов, регулирующих отношения на транспорте дореволюционной России (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2013. № 20. С. 44–49.

Бочкарев И.Е., Бутаков В.И. Организационные и правовые проблемы обеспечения досмотровых и режимных мероприятий на предприятиях воздушного транспорта Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 3. С. 132–135.

Войтенков Е.А. Деятельность органов внутренних дел по противодействию преступлениям и правонарушениям на автотранспорте и обеспечению безопасности дорожного движения в СССР (1917–1941 гг.): историко-правовой обзор // История государства и права. 2013. № 20. С. 49–55.

Гетман Н.И., Степаненко Ю.В. Организация борьбы с преступлениями на пассажирском железнодорожном транспорте: Практич. пособие. М.: Издательство «Экзамен», 2003.

Гольдман В.С., Комаров В.С. Милиция на Приволжской магистрали. Волгоград: Нижн.-Волж. книжное издательство, 1985.

Дудышкин Б.Н. Правовые вопросы обеспечения безопасности на транспорте // Транспортное право. 2008. № 4. С. 29–30.

Медведев Е.В. Уголовное законодательство России о транспортных преступлениях в первые годы советской власти // Транспортное право. 2018. № 1. С. 29–32.

Медведева Л.В. Уголовное законодательство России о транспортных преступлениях в постреволюционный период существования советского государства // Транспортное право. 2018. № 4. С. 30–32.

Мишина Н.В. Правовое обеспечение реформы железнодорожного транспорта на рубеже XX–XXI столетий // История государства и права. 2008. № 12. С. 21–22.

На страже магистралей. Очерки истории транспортной полиции / Под общ. ред. В.В. Захаренкова. СПб.: Изд-во СПб Ун-та МВД России, 2002.

Прокопов Ю.В. Становление органов обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте в советской России (1918–1920 гг.) // История государства и права. 2009. № 9. С. 40–42.

Проценко С.В. Исторический анализ норм о транспортных правонарушениях в памятниках права XVI–XVII вв. // Российский следователь. 2009. № 7. С. 36–38.

Пуятин В.Д. Становление и развитие системы органов правопорядка на железнодорожном транспорте Советской России 1917–1937 гг. (исторические, организационно-правовые аспекты) // Транспортное право. 2009. № 1. С. 41–48.

Трофимов С.В. Воздушное право и новый административный кодекс // Транспортное право. 2002. № 1. С. 1–3.

Филиппова М.Ю. Правовое регулирование дисциплины труда работников железнодорожного транспорта: исторический и современный аспекты // Транспортное право. 2007. № 3. С. 26–30.

Чучаев А.И., Пожарский А.Ю. Транспортные преступления: понятие, виды, характеристика: Монография. М.: Проспект, 2019.

Шкаревский Д.Н. Основные направления деятельности советской транспортной юстиции в 30-е гг. XX в. // История государства и права. 2013. № 4. С. 33–36.

Шкаревский Д.Н. К вопросу о деятельности военных трибуналов транспорта в период Великой Отечественной войны // История государства и права. 2015. № 9. С. 48–55.

Шербакова О.В. К вопросу о категории конституционно-правовой ответственности в современной российской науке // Отечественная юриспруденция. 2016. № 8. С. 10–12.

REFERENCES

Abdrakhmanov, A.I. and Tseluiko, A.V. (2013). Problemy organizatsii upravleniya zheleznodorozhnym transportom v period deistviya Vremennogo pravitel'stva (mart — oktyabr' 1917 goda). [Problems of Organizing the Management of Railway Transport during the Period of the Provisional Government (March — October 1917)]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], (23), pp. 31–35. (in Russ.).

Agekyan, L.M. (2013). K voprosu o periodakh vozniknoveniya i razvitiya pravovykh aktov, reguliruyushchikh otnosheniya na transporte dorevolutsionnoi Rossii (istoriko-pravovoi aspekt) [On the Question of the Period of the Emergence and Development of Legal Acts Regulating Relations in the Transport of Pre-revolutionary Russia (Historical and Legal Aspect)]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], (20), pp. 44–49. (in Russ.).

Bochkarev, I.E. and Butakov, V.I. (2009). Organizatsionnye i pravovye problemy obespecheniya dosmotrovyykh i rezhimnykh meropriyatiy na predpriyatiyakh vozdushnogo transporta Rossiiskoi Federatsii [Organizational and Legal Problems of Ensuring Inspection and Security Measures at Air Transport Enterprises of the Russian Federation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], (3), pp. 132–135. (in Russ.).

Chuchayev, A.I. and Pozharskii, A. Yu. (2018). *Transportnye prestupleniya: ponyatie, vidy, kharakteristika. Monografiya* [Transport Crimes: Concept, Types, Characteristics. Monograph]. Moscow: Prospect. (in Russ.).

Dudyshkin, B.N. (2008). Pravovye voprosy obespecheniya bezopasnosti na transporte [Legal Issues of Ensuring Transport Safety]. *Transportnoe pravo* [Transport Law], (4), pp. 27–31. (in Russ.).

Filippova, M. Yu. (2007). Pravovoe regulirovanie distsipliny truda rabotnikov zheleznodorozhnogo transporta: istoricheskii i sovremennyi aspekt [Legal Regulation of Labor Discipline for Railway Transport Workers: Historical and Modern Aspects]. *Transportnoe pravo* [Transport Law], (3), pp. 26–30. (in Russ.).

Getman, N.I. and Stepanenko, Yu.V. (2003) *Organizatsiya bor'by s prestupleniyami na passazhirskom zheleznodoro-zhnom transporte. Prakticheskoe posobie* [Organization of Combating Crimes in Passenger Rail Transport. Practical guide]. Moscow: Publishing house „Exam“. (in Russ.).

Gol'dman, V.S. and Komarov, V.S. (1985). *Militsiya na Privolzhskoi magistrali* [Police on the Volga Highway.]. Volgograd: Nizhny-Volzh. book publishing. (in Russ.).

Medvedev, E.V. (2018). Uголовное zakonodatel'stvo Rossii o transportnykh prestupleniyakh v pervye gody sovetskoi vlasti [Criminal Legislation of Russia on Transport Crimes in the Early Years of Soviet Power]. *Transportnoe pravo* [Transport Law], (1), pp. 29–32. (in Russ.).

Medvedeva, L.V. (2018). Uголовное zakonodatel'stvo Rossii o transportnykh prestupleniyakh v postrevolyutsionnyi period sushchestvovaniya sovetskogo gosudarstva [Criminal Legislation of Russia on Transport Crimes in the Post-Revolutionary Period of the Existence of the Soviet State]. *Transportnoe pravo* [Transport Law], (4), pp. 30–32. (in Russ.).

Mishina, N.V. (2008). Pravovoe obespechenie reformy zheleznodorozhnogo transporta na rubezhe XX–XXI stoletii [Legal Support Of The Reform Of Railway transport at the turn of the XX–XXI Centuries]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], (12), pp. 21–22. (in Russ.).

Prokopov, Yu.V. (2009). Stanovlenie organov obespecheniya bezopasnosti na zhe-leznodorozhnom transporte v sovetskoi Rossii (1918–1920 gg.) [Formation of Security Agencies on Railway Transport in Soviet Russia (1918–1920)]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], (9), pp. 40–42. (in Russ.).

Protsenko, S.V. (2009). Istoricheskii analiz norm o transportnykh pravonarusheni-nyakh v pamyatnikakh prava XVI — XVII vv. [Historical Analysis of the Norms on Transport Offenses in the Monuments of Law of the 16th — 17th Centuries]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], (7), pp. 36–40. (in Russ.).

Putyatin, V.D. (2009). Stanovlenie i razvitie sistemy organov pravoporyadka na zheleznodorozhnom transporte Sovetskoi Rossii 1917–1937 gg. (istoriche-skie, organizatsionno-pravovye aspekty) [Formation and Development of the System of Law Enforcement Bodies in the Railway Transport of Soviet Russia 1917–1937 (historical, organizational and legal aspects)]. *Transportnoe pravo* [Transport Law] [Transport Law], (1), pp. 41–48. (in Russ.).

Shcherbakova, O. V. (2016) K voprosu o kategorii konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti v sovremennoi rossiiskoi yuridicheskoi nauke [On the Question of the Category of Constitutional and Legal Responsibility in Modern Russian Science], *Otechestvennaya yurisprudentsiya* [Domestic jurisprudence], (8), pp. 10–12. (in Russ.).

Shkarevskii, D.N. (2013). Osnovnye napravleniya deyatel'nosti sovetskoi transportnoi yustitsii v 30-e gg. XX v. [The Main Activities of the Soviet Transport Justice in the 30s. XX Century]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of state and law], (4), pp. 33–36. (in Russ.).

Shkarevskii, D.N. (2015). K voprosu o deyatel'nosti voennykh tribunалov transporta v period Velikoi Otechestvennoi voiny [On the Activity of Military Tribunals of Transport during the Great Patriotic War]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], (9), p. 48. (in Russ.).

Trofimov, S.V. (2002). Vozdushnoe pravo i novyi administrativnyi kodeks [Air Law and the New Administrative Code]. *Transportnoe pravo* [Transport Law], (1), pp. 2–4. (in Russ.).

Voitenkov, E.A. (2013). Deyatel'nost' organov vnutrennikh del po protivodeistviyu prestupleniyam i pravonarusheniyam na avtotransporte i obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v SSSR (1917–1941 gg.): istoriko-pravovoi obzor [The Activities of the Internal Affairs Bodies to Combat Crimes and Offenses in Vehicles and Ensure Road Safety in the USSR (1917–1941): a Historical and Legal Review]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], (20), pp. 49–55. (in Russ.).

Zakharenkov V. V. ed. (2002). Zakharenkov, V.V. and Sal'nikov, A.A. *Na strazhe magistralei. Ocherki istorii transportnoi militsii Rossii* [Guarding the highways. Essays on the history of the transport police]. Moscow.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Зайкова Светлана Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии.

AUTHOR'S INFO

Zajkova Svetlana N. — Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department, Saratov State Law Academy.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Зайкова С.Н. Административно-правовое обеспечение транспортной безопасности в истории отечественного законодательства // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 4. С. 83–109. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-zajkova

FOR CITATION:

Zajkova, S.N. (2021) Administrative and Legal Support of Transport Security in the History of Russian Legislation. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 16(4), pp. 83–109. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-zajkova