

Министерство транспорта Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
Российский университет транспорта
Юридический институт

А. И. Землин
М.В. Клёнов
И.В. Холиков

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЗАВОЗА
И РАСПРОСТРАНЕНИЯ МАССОВЫХ ИНФЕКЦИОННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ
НА ТРАНСПОРТЕ (НА ПРИМЕРЕ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19)



ISBN 5-4365-6573-5



9 785436 565736

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЗАВОЗА
И РАСПРОСТРАНЕНИЯ МАССОВЫХ
ИНФЕКЦИОННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ
(НА ПРИМЕРЕ ПАНДЕМИИ
КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19)**



Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации
(Минобрнауки России)
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский университет транспорта
(РУТ (МИИТ))»
(ФГБАОУ ВО (РУТ (МИИТ)))

Юридический институт

А.И. Землин, М.В. Клёнов, И.В. Холиков

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
ЗАВОЗА И РАСПРОСТРАНЕНИЯ
МАССОВЫХ ИНФЕКЦИОННЫХ
ЗАБОЛЕВАНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ
(на примере пандемии коронавирусной
инфекции COVID-19)**

Монография

RU
science
RU-SCIENCE.COM

Москва
2020

Землин, Александр Игоревич.**3-52**

Организационно-правовые проблемы предупреждения завоза и распространения массовых инфекционных заболеваний на транспорте (на примере пандемии коронавирусной инфекции COVID-19) : монография / А.И. Землин, М.В. Клёнов, И.В. Холиков. — Москва : РУСАЙНС, 2020. — 126 с.

ISBN 978-5-4365-6573-6

Исследование посвящено анализу проблемных и наиболее актуальных вопросов использования правовых средств для регулирования общественных отношений в сфере транспорта в условиях возникновения необходимости предупреждения завоза и опасности распространения коронавирусной инфекции COVID-19. В монографическом издании на основе применения методов сравнительно-правового исследования рассмотрен опыт правового регулирования общественных отношений, связанных с противодействием эпидемиям и пандемиям. По результатам применения инструментария историко-правового подхода сделаны выводы относительно эффективности и применимости отдельных положительно зарекомендовавших себя форм правового обеспечения деятельности государственных органов по предупреждению распространения инфекционных заболеваний. С использованием инструментария формально-догматического подхода и принципов системно-правового анализа осуществлено критическое осмысление содержания ряда правовых актов различного уровня, принятых в интересах противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции COVID-19, соотносимых с деятельностью участников транспортных отношений. На основе изучения опыта деятельности органов управления транспортом, функционирования транспортных организаций в условиях пандемии COVID-19. анализа организационно-правовых основ функционирования системы предупреждения инфекции сделаны отдельные выводы относительно степени эффективности тех или иных правовых средств для обеспечения эффективной и законной деятельности участников транспортных правоотношений в условиях пандемии COVID-19. Особо отмечено то обстоятельство, что обеспечение однозначности, четкости и взаимосвязанности материальных и процессуальных норм административного права является обязательным условием обеспечения законности и эффективности деятельности участников транспортных правоотношений в условиях предупреждения завоза и опасности распространения инфекций. По результатам правового исследования сформулированы отдельные выводы и предложения, легализация которых способна оказать позитивное воздействие на качество правового обеспечения деятельности органов управления транспортом в целях противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации инфекционных заболеваний.

***Ключевые слова:** транспортное право, безопасность работников транспорта и пассажиров, предупреждение завоза и опасности распространения инфекций, пандемия, новая коронавирусная инфекция COVID-19.*

Авторский коллектив:

Землин Александр Игоревич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта, руководитель направления «Транспортная безопасность» Научно-экспертного совета Центра исследования проблем безопасности Российской академии наук (РАН), научный руководитель Института общественного контроля МОО «Национальный комитет общественного контроля»;

Клёнов Михаил Владимирович — кандидат медицинских наук, проректор Российского университета транспорта, эксперт направления «Транспортная безопасность» Научно-экспертного совета Центра исследования проблем безопасности РАН;

Холиков Иван Владимирович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного и европейского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя направления «Транспортная безопасность» Научно-экспертного совета Центра исследования проблем безопасности РАН.

Рецензенты:

Багреева Елена Геннадиевна — доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации»;

Бухтияров Игорь Валентинович — член-корреспондент РАН, доктор медицинских наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, директор Научно-исследовательского института медицины труда им. Н. Ф. Измерова;

Дамаскин Олег Валерьевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права РАН.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Раздел I. Распространение эпидемий, пандемий и массовых заболеваний как глобальный вызов современности	9
Раздел II. Историко-правовые аспекты борьбы с эпидемиями и пандемиями.	19
Раздел III. Международно-правовая ответственность государств и международных организаций за распространение эпидемий, пандемий и массовых заболеваний.	35
Раздел IV. Направления развития транспортной системы Российской Федерации и проблемы её функционирования в условиях пандемии коронавируса (COVID-19): организационно-правовые аспекты.	45
Раздел V. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности в контексте противодействия завозу и распространению на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19	64
Раздел VI. Правовые основы обеспечения безопасности пассажигов и работников транспортного комплекса в условиях сложной эпидемиологической обстановки.	83
Раздел VII. Опыт правового регулирования и организации работы транспортного комплекса Российской Федерации в условиях противодействия завозу и распространению коронавирусной инфекции COVID-19	94
Раздел VIII. Правовые и организационные средства обеспечения законности и эффективности деятельности органов управления транспортом и иных участников транспортных отношений по противодействию завозу и распространению инфекций	105
Заключение	118
Библиография	119

Введение

Массовые инфекционные заболевания, такие как чума, тиф, холера, оспа, лепра, различные виды пандемического гриппа и многие другие, постоянно сопровождали человека на протяжении всей истории его существования, в виде периодически вспыхивавших эпидемий и пандемий. Напомним, что эпидемия (греч. «*epidemos*» — распространённый среди народа) — категория интенсивности эпидемического процесса, характеризующаяся тем, что уровень заболеваемости определённой заразной болезнью значительно превышает обычно регистрируемый на данной территории за аналогичный период. Пандемия (греч. «*pandemia*» — весь народ в целом) представляет собой необычайно сильную эпидемию, распространившуюся на территории стран, континентов; высшая степень развития эпидемического процесса (Большая Медицинская Энциклопедия).

В этой связи международный характер данной проблемы проявился особенно рано. Уже в конце XVIII века появилась первая организационная форма обеспечения межгосударственных мер против эпидемического характера — Международный санитарный совет в Танжере. В 30-е и 40-е гг. XIX века аналогичные советы возникли в Константинополе, Египте, Тегеране и других местах. В середине XX века была создана первая международная санитарная конференция в Париже; в конце XIX и начале XX столетий были учреждены международные организации в области здравоохранения: Международный Комитет Красного Креста (1863 г.), Международное бюро общественной гигиены (1907 г.), Организация здравоохранения Лиги Наций (1919 г.), Международный комитет военной медицины (1921 г.)¹ и, наконец, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). К 7 апреля 1948 г. были получены уведомления о ратификации Устава ВОЗ от 26 государств-членов ООН. Этот день считается датой окончательного оформления ВОЗ и отмечается ежегодно как «Всемирный день здоровья».

В настоящее время ВОЗ является крупнейшим межправительственным специализированным учреждением ООН, объединяющим 193 государства. Деятельность Организации ориентирована на достижение провозглашённой в 1977 г. социальной цели ВОЗ и её государств-членов — достижение всеми жителями планеты такого уров-

¹ Холиков И. В. Правовые аспекты сотрудничества медицинской службы Вооружённых Сил Российской Федерации и Международного комитета военной медицины // Военно-медицинский журнал. — 2003. — № 1 (Т. 324). — С. 26 — 27.

ния здоровья, который позволит вести им продуктивную жизнь в социальном и экономическом плане.

Принятые в ВОЗ для реализации этой цели Глобальная и региональные стратегии достижения здоровья для всех определяют направления практической деятельности Организации:

- борьба с инфекционными и неинфекционными болезнями;
- здоровье в социально-экономическом развитии;
- чрезвычайные и гуманитарные действия;
- эпидемиология, статистика, оценка тенденций и медико-санитарная информация;
- научные исследования и развитие систем здравоохранения;
- качество, безопасность и эффективность лекарственных средств и биологических препаратов;
- репродуктивное здоровье, охрана здоровья семьи;
- здоровое поведение и охрана психического здоровья;
- питание и безопасность пищевых продуктов;
- гигиена окружающей среды;
- оценка экологических опасностей.

Большое практическое значение для государств-членов имеет распространяемая ВОЗ оперативная эпидемиологическая и регулярная научная информация, обоснованные и апробированные рекомендации и готовые результаты исследований, проводимых в сотрудничающих с ВОЗ центрах².

В 1951 г. государства-члены ВОЗ приняли Международные санитарные правила, которые в 1969 г. были заменены и стали именоваться Международными медико-санитарными правилами. Начиная с 1995 г. Правила пересматривались в рамках межправительственного процесса с учётом новых эпидемиологических знаний и накопленного опыта, а также в ответ на происходящие в мире изменения и сопутствующее возрастание угроз для глобальной безопасности в области здравоохранения. Было достигнуто понимание необходимости кодекса поведения, позволяющего не только предупреждать и противодействовать таким угрозам, но и обеспечить ответные меры общественного здравоохранения, не создавая излишних препятствия для международной торговли и перевозок. Процесс пересмотра был завершён в 2005 г., и Правила стали именоваться ММСП (2005 г.).

Согласно ММСП (2005 г.) одна из задач ВОЗ заключается «в предотвращении международного распространения болезней, предохранении от них, борьбе с ними и принятии ответных мер на уровне

² Холиков И. В. Правовое обеспечение международного сотрудничества в области медицины и здравоохранения в условиях чрезвычайных ситуаций: Монография. — М.: Издательство «Истоки», 2007. — 260 с.

не общественного здравоохранения, которые соизмеримы с рисками для здоровья населения и ограничены ими и которые не создают излишних препятствий для международных перевозок и торговли»³.

Пандемии и массовые заболевания стали поистине одним из наиболее серьёзных глобальных вызовов современности, что обусловлено появлением новых инфекционных болезней (более 30 за последние 35 лет, включая такие как ВИЧ/СПИД, атипичную пневмонию (SARS), новые штаммы пандемического гриппа), возвращением старых и казалось бы побежденных угроз (чума, оспа, полиомиелит), а также появлением резистентных к традиционным лекарствам форм различных заболеваний. Начиная с 1970-х годов вновь возникающие болезни регистрируются с беспрецедентной частотой — по одной и более в год. В настоящее время существует около 40 заболеваний, не известных предыдущему поколению.

Угроза распространения Эболы в 2014 г. за пределы Западной Африки заставила многие государства мира объединить усилия и выступить единым фронтом против болезни⁴. Продолжающаяся в настоящее время пандемия коронавирусной инфекции стала апогеем глобальной угрозы безопасности в области здравоохранения, оказывая колоссальный негативный эффект на экономическую и политическую стабильность, торговлю, туризм, доступ к товарам и услугам, а в перспективе и на демографическую ситуацию.

Неудивительно, что экономисты, юристы, правительства и финансовые рынки сейчас с глубокой озабоченностью следят за распространением коронавируса. Ведь глобальная эпидемия уже значительно повлияла на стабильность и безопасность глобального миропорядка, на все сферы мировой экономики, включая транспортную.

В этой связи данное исследование посвящено анализу вопросов использования правовых средств для регулирования общественных отношений в сфере транспорта в условиях возникновения необходимости предупреждения завоза и опасности распространения коронавирусной инфекции COVID-19.

На основе анализа организационно-правовых основ функционирования системы предупреждения инфекции сделаны отдельные выводы относительно степени эффективности тех или иных правовых средств для обеспечения эффективной и законной деятельности

³ Международные медико-санитарные правила. 2005 г. // Всемирная Организация Здравоохранения. — Швейцария. — 2008. [Электронный ресурс]: http://www.who.int/ihr/IHR_2005_ru.pdf. Доступ 20.09.2020.

⁴ Жданов К. В., Холиков И. В. Болезнь, вызываемая вирусом Эбола: от теории к практике // Журнал инфектологии. — 2015. — № 1. — С. 5 — 14.

участников транспортных правоотношений в условиях пандемии COVID-19.

С использованием инструментария формально-догматического подхода и принципов системно-правового анализа осуществлено критическое осмысление содержания ряда правовых актов различного уровня, принятых в интересах противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19, соотносимых с деятельностью участников транспортных отношений.

По результатам анализа обоснованы авторские умозаключения относительно значимости публично-правовых средств, своевременного принятия административных правовых актов, посвящённых регулированию указанных вопросов, сделан вывод относительно необходимости дальнейшей разработки системы административно-правовых норм, устанавливающих как права и обязанности участников транспортных отношений в особых условиях, так и процессуальные механизмы реализации соответствующих правоустановлений.

Отмечается, что именно обеспечение однозначности, чёткости и взаимосвязанности материальных и процессуальных норм административного права является обязательным условием обеспечения законности и эффективности деятельности участников транспортных правоотношений в условиях предупреждения завоза и опасности распространения инфекций.

По результатам исследования сформулированы отдельные выводы и предложения, легализация которых способна оказать позитивное воздействие на качество административно-правового обеспечения и, соответственно, эффективность организации деятельности органов управления транспортом в условиях введения ограничительных мер в целях противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации инфекций с учётом полученного опыта деятельности в условиях пандемии COVID-19.

Естественно, представленные по результатам настоящего исследования выводы не претендуют на исключительность, исчерпывающую полноту и окончательность, но могут, по нашему мнению, стать основой для научной дискуссии по проблемам, связанным с принципиальными подходами, содержанием, механизмами и процедурами введения мер по предотвращению распространения инфекций, затрагивающих права и свободы участников транспортных правоотношений.

Раздел I. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭПИДЕМИЙ, ПАНДЕМИЙ И МАССОВЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ КАК ГЛОБАЛЬНЫЙ ВЫЗОВ СОВРЕМЕННОСТИ

Последствия распространения эпидемий, пандемий и массовых заболеваний можно условно разделить на медицинские, экономические, социальные и политические, а также юридические. Рассмотрим каждую категорию подробнее.

Медицинские последствия

Прямые медицинские последствия пандемий могут быть катастрофическими. Во время эпидемии бубонной чумы в 1347 – 1351 гг. погибло от 30 до 50 % населения Европы⁵. Пандемия ВИЧ-инфекции с 1981 года унесла жизни свыше 35 миллионов человек⁶. Пандемии способны диспропорционально поражать различные группы населения, в том числе и более молодые, экономически активные его сегменты. Кроме того, многие инфекционные болезни могут иметь хронические последствия, которые в случае эпидемии получают массовое распространение. Например, ассоциируемая с вирусом Зика микроцефалия, вызывает серьёзные осложнения на всю жизнь.

В 2003 г. атипичная пневмония (далее – SARS), став первым новым тяжёлым заболеванием этого века, подтвердила порожденные угрозой биотерроризма опасения относительно того, что новый или неизвестный патоген может иметь глубокие последствия на национальном и международном уровнях для безопасности общественного здравоохранения. На примере SARS были определены свойства, придающие международное значение болезни как угрозе для безопасности общественного здравоохранения: она передавалась от человека человеку, не нуждалась в переносчике возбудителя, не была привязана к какому-либо географическому региону, инкубационный период длился более недели, имитировала симптомы многих других болезней, нанесла наибольший ущерб больничному персоналу и унесла жизни 10 % инфицированных лиц. Эти особенности означали, что она легко распространяется по маршрутам международных воздушных перевозок, подвергая риску завозной инфекции любой город с международным аэропортом.

⁵ De Witte, S.N. Mortality Risk and Survival in the Aftermath of the Medieval Black Death. *PLoS One*, 2014, Vol. 9 (5), e96513.

⁶ WHO Global Health Observatory data. [Электронный ресурс]: <http://www.who.int/gho/hiv/en> Доступ 26.10.2020.

Косвенные медицинские последствия пандемий могут способствовать дальнейшему повышению уровня заболеваемости и смертности. Драйверами этих последствий являются перераспределение или истощение ресурсов, предназначенных для оказания общей медицинской помощи, а также ограничение доступа к ней вследствие невозможности перемещаться на транспорте, страха и других факторов. Страх перед болезнью также может служить причиной чрезмерного количества необоснованных обращений за медицинской помощью, которые создают дополнительную нагрузку на систему здравоохранения.

Так, во время эпидемии Эболы в Восточной Африке в 2014 году недостаток общей медицинской помощи при малярии, ВИЧ/СПИДе и туберкулезе стал, по некоторым оценкам, причиной смерти 10600 человек в Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне⁷. Данное количество сопоставимо с 11300 летальными случаями, непосредственно вызванных лихорадкой Эбола в этих странах⁸.

Кроме того, перераспределение средств, медицинских ресурсов и персонала обусловили 30 % снижение уровня общей детской иммунизации в пострадавших странах⁹.

Во время пандемии свиного гриппа 2009 года занятость больничных коек, в основном, пациентами с гриппом и пневмонией связывается со статистически значительным ростом смертности от острого инфаркта миокарда и инсульта¹⁰. При этом необходимо заметить, что в условиях пандемии зачастую крайне затруднительно достоверно отделить случаи смертности, причиной которой стала собственно пандемия, от других.

Во время вспышки Эболы в 2014 году учреждения здравоохранения закрывались в результате нехватки медперсонала и страха контакта с болезнью, что вызвало значительные затруднения в получении, а зачастую и недоступность общей медицинской помощи. Наблюдение за 45 учреждениями здравоохранения в Гвинее во время пандемии Эболы выявило 31 % снижение амбулаторных обращений за рутинной медицинской помощью среди женщин и детей¹¹.

⁷ Parpia, A. S., Ndeffo-Mbah, M. L., Wenzel, N. S., Galvani, A. P. Effects of Response to 2014 – 2015 Ebola Outbreak on Deaths from Malaria, HIV/AIDS, and Tuberculosis, West Africa. *Emerging Infectious Diseases*, 2016, Vol. 22 (3), pp. 433 – 441.

⁸ WHO (World Health Organization). Ebola Situation Report. Weekly data report, April 15, 2016a.

⁹ UNDP (United Nations Development Programme). Assessing the Socio-Economic Impacts of Ebola Virus Disease in Guinea, Liberia, and Sierra Leone: The Road to Recovery. Synthesis report, UNDP, New York, 2014.

¹⁰ Rubinson, L., Mutter, R., Viboud, C., Hupert, N., Uyeki, T. [et al]. Impact of the Fall 2009 Influenza A(H1N1) pdm09. Pandemic on US Hospitals. *Medical Care*, 2013, Vol. 51 (3), pp. 259 – 265.

Количество работников здравоохранения при пандемиях заметно снижается вследствие заболеваемости, смертности и уклонения от работы из-за опасений заболеть. Вирусные геморрагические лихорадки типа Эболы оказывают серьёзное влияние на представителей здравоохранения, которые особенно подвержены контакту с инфицированным материалом. Так, во время первой вспышки Эболы в Заире в 1976 году, госпиталь в Ямбуку закрылся по причине того, что 11 из 17 человек медицинского персонала, работавших в нём, умерли от этой болезни¹². Во время вспышки Эболы в той же стране в Киквите в 1995 году 24 % заболевших из всех случаев пришлось на медперсонал¹³. Во время вспышки 2014 года в Западной Африке смертность от Эболы среди медицинского персонала составила: в Либерии — 8 %, в Сьерра-Леоне — 7 % и в Гвинее — 1 %¹⁴.

И даже если работники здравоохранения не погибают, их работоспособность значительно снижается. На пике вспышки пандемического гриппа до 40 % медработников могут не выйти на работу по причине того, что болеют сами, ухаживают за заболевшими членами семьи, вынуждены сидеть с детьми вследствие закрытия школ или попросту опасаются заражения¹⁵.

Экономические последствия

Пандемии, как правило, вызывают острый, кратковременный финансовый шок, а также долгосрочный ущерб экономическому развитию. Первичные мероприятия по сдерживанию или ограничению распространения заболевания (такие как отслеживание контактов, введение карантина и изоляция заболевших) требуют значительных человеческих ресурсов и финансовых затрат.

По мере распространения эпидемии, возникает необходимость строительства дополнительных лечебных учреждений для лечения инфицированных, что, вклетке с потребностью в различных расходных ма-

¹¹ Barden-O'Fallon, J., Barry, M. A., Brodish, P., Hazerjian, J. Rapid Assessment of Ebola-Related Implications for Reproductive, Maternal, Newborn, and Child Health Service Delivery and Utilization in Guinea. PLoS Currents Outbreaks, August 2015, Vol. 7. DOI: 10.1371/currents.outbreaks.0b0ba06009dd091bc39ddb3c6d7b0826.

¹² WHO (World Health Organization). Ebola Haemorrhagic Fever in Zaire. Report of an International Commission. Bulletin of the World Health Organization, 1978, Vol. 56 (2), pp. 271 – 293.

¹³ Rosello, A., Mossoko, M., Flasche, S., Hoek, A. J. Van, Mbala, P. [et al]. Ebola Virus Disease in the Democratic Republic of the Congo, 1976 – 2015. eLife, 2015, Vol. (4), pp. e09015.

¹⁴ Evans, D. K., Goldstein, M., Popova, A. Health-Care Worker Mortality and the Legacy of the Ebola Epidemic. The Lancet Global Health, 2015, Vol. 3 (8), pp. e439 – e440.

¹⁵ Burns, A., Mensbrugghе, D., Van der Timmer, H. Evaluating the Economic Consequences of Avian Influenza. Working Paper 47417, World Bank, Washington, DC., 2006.

териалах (тесты, персональные защитные принадлежности, лекарства и т.п.), обуславливает значительные дополнительные расходы на здравоохранение.

Снижение налоговых поступлений в бюджет может усугубить финансовый стресс, вызванный увеличением расходов, особенно в бедных странах.

Прямые финансовые потери от пандемий обычно невелики по сравнению с косвенным ущербом для экономического развития, вызываемым уменьшением рабочей силы вследствие заболеваемости, смертности и, косвенно, изменением поведения из-за страха перед болезнью. Страх является, во многом, определяющим драйвером при пандемиях. Он заставляет сокращать рабочие места, прерывать транспортное сообщение, закрывать границы между странами и ограничивать перемещения людей, а также разрушает целые отрасли, такие как туризм, торговлю и транспорт¹⁶. Более подробно данные вопросы будут рассмотрены в следующем разделе.

Социальные и политические последствия

Эпидемии и пандемии способны иметь серьёзные социальные и политические последствия, ослабляя государства, вызывая трения между странами и гражданами, способствуя перемещению населения и повышая уровень социальной напряжённости и дискриминации.

Свиерепые пандемии прошлого становились причиной серьёзных социальных и политических потрясений, обусловленных шоком от огромной смертности и, вызванных ею, демографических сдвигов. В частности, смертность от завезенных на американский континент оспы и других болезней, стала непосредственной причиной краха многих коренных обществ, ослабив их институты и военный потенциал до уровня, при котором они стали уязвимы перед европейскими завоевателями¹⁷. Последующие пандемии не имели столь драматических последствий, главным образом, по причине появления более совершенных средств и методов в области профилактики и лечения инфекционных болезней.

Как показывает опыт, эпидемии и пандемии могут способствовать усилению политических трений и провоцировать беспорядки, особенно в государствах с нестабильными системами, особенно если там недавно имело место насилие, и где хрупкое равновесие может легко быть нарушено. Во время пандемии Эболы в 2014 году меры по преду-

¹⁶ Jonas, O. B. *Pandemic Risk*. Background paper for World Development Report 2014: Risk and Opportunity; Managing Risk for Development, World Bank, Washington, DC., 2013.

¹⁷ Diamond, J. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: Norton, 2009.

преждевению распространению болезни, такие как введение карантина и комендантского часа, оценивались некоторыми представителями общественности и оппозиционными силами в Либерии с крайней степенью подозрительности, что неоднократно выливалось в ожесточенные столкновения с силами безопасности¹⁸.

Латентные политические трения между ранее воевавшими группировками в Либерии вновь напомнили о себе на раннем периоде эпидемии, проявившись в угрозах и нападениях на медицинских работников и учреждений здравоохранения.

Помимо Либерии, Эбола также усилила политические разногласия в Гвинее и Сьерра-Леоне, где действующие власти обвинялись в манипулировании кризисной ситуацией и злоупотреблении ограничительными мерами для удержания политического контроля, а представители оппозиции, в свою очередь, в саботаже мероприятий по борьбе с болезнью. И хотя трения не привели к масштабным беспорядкам и насилию, они существенно осложнили проведение мероприятий по борьбе с пандемией. В Сьерра-Леоне, например, пришлось отложить введение карантина в районах, подконтрольных оппозиции, из-за опасений политической реакции¹⁹. В странах с высоким уровнем политической поляризации, с недавними гражданскими войнами или со слабыми властными институтами постоянные вспышки заболеваний могут привести к не менее постоянным и острым политическим трениям.

Текущая пандемия также изобилует примерами использования фактора коронавирусной инфекции как во внутри-, так и во внешнеполитических интересах, достаточно вспомнить резонансное решение Д. Трампа о выходе США из ВОЗ.

Вспышки массовых заболеваний имеют прямые и косвенные социальные последствия. Например, распространение паники среди населения может вызвать его быструю миграцию. Так, вспышка чумы в г. Сурате (Индия) в 1994 году, при незначительном количестве подтвержденных случаев, заставила порядка 500 тыс. человек (примерно 20 % всего населения города) покинуть свои дома²⁰. Внезапное перемещение населения может иметь дестабилизирующий эффект, при этом мигранты сталкиваются с повышенным риском вследствие антисанитарных условий проживания, плохого питания и других фак-

¹⁸ McCoy, T. Why the Brutal Murder of Several Ebola Workers May Hint at More Violence to Come. Washington Post, September 19, 2014.

¹⁹ ICG (International Crisis Group). The Politics behind the Ebola Crisis. Crisis Group Africa Report 232, International Crisis Group, Brussels, October 28, 2015.

²⁰ Barrett, R., Brown, P. J. Stigma in the Time of Influenza: Social and Institutional Responses to Pandemic Emergencies. Journal of Infectious Diseases, 2008, 197 (Supple 1), S. 34 – 37.

торов. Миграция также несёт с собой риск дальнейшего распространения болезни.

И, наконец, вспышки массовых заболеваний могут спровоцировать стигматизацию уязвимых социальных групп, таких как этнические меньшинства, которых будут обвинять в появлении и распространении болезни. Подобное наблюдалось во время вспышки бубонной чумы в Европе в отношении еврейских общин, когда их представители подвергались гонениям и насилию. Современные эпидемии отличают более тонкие формы дискриминации, такие как избегания и опасения в отношении этнических меньшинств, связанных с очагами возникновения инфекции. Так, выходцы из Африки, находившиеся в Гонконге, отмечали социальную изоляцию, беспокойство и экономические трудности, обусловленные опасениями их ассоциации с Эболой²¹.

Юридические последствия

ММСП (2005) представляют собой важнейший правовой инструмент обеспечения глобальной безопасности в области здравоохранения и служат необходимой основой для профилактики, выявления, оценки и, в случае необходимости, согласованного реагирования на события, которые могут вылиться в чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение.

Также согласно ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966, государства обязуются принимать все необходимые меры для обеспечения здоровья своих граждан, что позволит реализовать «предупреждение и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними». Согласно комментарию Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, «государства несут индивидуальную и совместную ответственность, в том, чтобы осуществлять взаимодействие в случае бедствий и обеспечивать гуманитарную помощь в чрезвычайных ситуациях... С учётом того, что некоторые заболевания легко пересекают границы государств, международное сообщество несет коллективную ответственность в отношении данного воп-

²¹ Siu, J. Y. M. Influence of Social Experiences in Shaping Perceptions of the Ebola Virus among African Residents of Hong Kong during the 2014 Outbreak: A Qualitative Study. *International Journal for Equity in Health*, 2015, Vol. 14 (1), p. 88.

²² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), reprinted in *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 85 (2003).

роса». Комитет особо подчеркнул, что «экономически развитые государства имеют особую ответственность, и интерес в том, чтобы помогать развивающимся государствам в данном отношении»²².

В этой связи актуализируется проблема распространения эпидемий, пандемий и массовых заболеваний как возможное основание международной ответственности государств и международных организаций. Данный вопрос мы более подробно рассмотрим в Разделе III.

Необходимо отметить, что глобализация способствовала созданию международного разделения труда, формированию страновых и региональных товарных рынков, сделала экономические отношения между государствами внешнеэкономическими связями, сформировала транспортную индустрию как таковую. Кроме того, пассажирский транспорт обеспечивает не только свободное перемещение рабочей силы, но и создал постоянно развивающуюся индустрию международного туризма. Вместе с тем именно этот фактор и обусловил столь быстрое распространение новой коронавирусной инфекции, продолжающееся по настоящее время²³.

Продукция транспорта как отрасли материального производства — это деятельность по территориальному перемещению грузов или людей. Из этого вполне очевидного факта в рамках интересующей нас проблемы следует ряд выводов, детерминирующих логику дальнейшего исследования.

Во-первых, поскольку транспорт является связующим звеном экономики страны, охватывающим все виды общественного производства, распределения и обмена, постольку очевидна крайняя необходимость чёткого и ригоричного правового урегулирования вопросов, связанных с обеспечением безопасного функционирования транспорта в условиях возможности распространения инфекций.

Во-вторых, особое значение приобретает оперативность принятия управленческих решений и эффективной их реализации в условиях дефицита времени.

В-третьих, единственным возможным вариантом предупреждения завоза с территории сопредельных государств и пресечения случаев распространения инфекции является установление ограничительных мер, предусматривающих, в том числе, запрет на передвижение пассажиров и грузов, что, в свою очередь, возможно исключительно посредством введения соответствующих правовых режимов.

²³ Холиков И. В. Влияние эпидемий, пандемий и массовых заболеваний на экономическую и медицинскую составляющие транспортной безопасности // Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз. — М.: Российский университет транспорта. — 2020. — С. 38—47.

Изложенные выше характеристики мер, принятие которых объективно необходимо в целях противодействия завозу и распространению на территории Российской Федерации инфекций свидетельствуют о том, что основным механизмом в указанном случае может быть только административно-правовое регулирование.

Именно использование инструментария административного права позволяет обеспечить высокую степень властиности, чёткости и жёсткости правового регулирования, необходимую для обеспечения оперативных управленческих воздействий. Использование метода властных предписаний, сопровождаемого установлением мер административной ответственности за их несоблюдение, позволяет обеспечить надлежащий уровень дисциплины участников публичных правоотношений. Не случайно этот метод получил особое распространение в сфере транспорта, где законность и дисциплина участников отношений, связанных с использованием транспортных средств, являющихся источником повышенной опасности, имеют особое значение.

Кроме того, именно для административно-правовых отношений характерным признаком является высокая степень оперативности принятия организационных решений в сфере управления, распорядительства в целях обеспечения быстроты и эффективности их реализации, широкое применение принципов единоначалия и личной ответственности, свойственное для функционирования административного аппарата в особых условиях обстановки и дефицита времени. Не случайно именно административно-правовыми нормами регулируются вопросы применения исключительных административно-правовых режимов.

Сегодня безопасность всех стран в области общественного здравоохранения зависит от способности каждой из них эффективно действовать и вносить вклад в обеспечение всеобщей безопасности. Мир быстро меняется, и ничто сегодня не опережает скорость распространения информации. В этих условиях обмен важными медико-санитарными сведениями становится одним из наиболее реальных путей обеспечения глобальной безопасности в области здравоохранения.

Мгновенная электронная передача данных не позволяет более утаивать вспышки болезней, как это нередко делалось ранее, когда правительства не желали сообщать о них из-за потенциального ущерба своей экономике в результате дезорганизации торговли, поездок и туризма. В действительности слухи и недомолвки наносят больше вреда, чем факты. Доверие строится на прозрачности и необходимо для международного сотрудничества в области здравоохранения и развития.

Многие чрезвычайные ситуации в области здравоохранения можно было бы предотвратить или взять под более действенный контроль, если бы соответствующие системы здравоохранения были мощнее и лучше подготовлены. Некоторым странам труднее, чем другим, противостоять угрозам безопасности в области общественного здравоохранения из-за отсутствия необходимых ресурсов, неразвитости инфраструктуры здравоохранения, недостаточного финансирования и нехватки квалифицированного медицинского персонала, либо повреждения или разрушения такой инфраструктуры в результате вооружённого конфликта или предшествовавшего стихийного бедствия.

Ни одна страна, независимо от своих возможностей, богатства и технического уровня, не в состоянии в одиночку предотвращать, выявлять или реагировать на все угрозы общественному здравоохранению. Возникающие угрозы могут не просматриваться отдельно взятым государством, требовать глобального анализа для надлежащей оценки рисков или требовать эффективной координации действий на международном уровне²⁴.

Как показала практика, уже при возникновении угрозы распространения коронавируса весьма остро встали проблемы обеспечения прав участников транспортных отношений. В частности, речь идёт о проблемах разрешения захода судов в порты иностранных государств, а в отдельных случаях — и во внутренние порты, установления запрета на посадку, в том числе, — для дозаправки, воздушным судам и т.п. При этом очевидна особая острота проблемы для пассажиров транспортных средств, оказывающихся в ситуации невозможности свободного передвижения, включая право на беспрепятственное возвращение на место постоянного пребывания. В связи с такого рода ограничениями значительное число граждан Российской Федерации оказались ограниченными в праве беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию, гарантированном пунктом 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации.

В последующем, в условиях нарастания эпидемиологической опасности, проблема установления запретов на перемещение внутри Российской Федерации, а затем — и населённых пунктов, получила дальнейшее развитие. В частности, руководителями отдельных регионов были предприняты попытки установления запрета на въезд на территории субъекта Российской Федерации, что могло повлечь за собой

²⁴ Холиков И. В. Противодействие угрозе распространения ВИЧ/СПИД в контексте международной и национальной безопасности // Сборник трудов V международной научно-практической конференции «Система профилактики ВИЧ/СПИДа в вооружённых силах». — СПб.: Электростандарт-принт, 2008. — С. 73.

нарушение транспортной связанности территорий страны. Принятие целого правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации привело к установлению ограничений на функционирование общественного транспорта, использование личного транспорта, вплоть до введения полного запрета на передвижение граждан без особой на то необходимости.

С учётом изложенного представляется, что открытый обмен знаниями, технологиями и материалами, в том числе вирусами и другими лабораторными образцами, послужит оптимизации деятельности по обеспечению безопасности общественного здравоохранения в глобальном масштабе. Следует укреплять национальные системы здравоохранения, чтобы эффективно предвидеть и прогнозировать опасности как на международном, так и на национальном уровнях и обеспечить разработку эффективных стратегии противодействия распространению эпидемий, пандемий и массовых заболеваний.

Обеспечение глобальной безопасности общественного здравоохранения зависит от уровня доверия и сотрудничества как между государственным и частным секторами общества, так и внутри каждого из них, чтобы обеспечить доступ всех заинтересованных органов, структур и лиц, от министерств здравоохранения, сельского хозяйства и финансов и до министерств транспорта, торговли и туризма, к своевременной и точной информации для подготовки и последующей реализации эффективных и оптимальных решений.

При этом одну из ключевых ролей в данном процессе должна продолжить играть Всемирная организация здравоохранения, опираясь на свои системы санэпиднадзора, глобального оповещения и ответных действий, а также на свой многолетний опыт в качестве лидера в области глобального общественного здравоохранения и партнерские отношения с правительствами, организациями системы Организации Объединённых Наций, гражданским обществом, научным сообществом, частным сектором и средствами массовой информации.

Раздел II. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ЭПИДЕМИЯМИ И ПАНДЕМИЯМИ

Необходимо отметить, что вопросы пандемий и массовых заболеваний широко обсуждаются в политическом контексте, в рамках которого рассматриваются, в том числе, различные конспирологические теории, подразумевающие организацию пандемий как применение биологического оружия, используемого для достижения конкретных внешнеполитических задач, например, локального сокращения численности населения того или иного региона. Тем не менее, представляется необходимым сконцентрироваться на рассмотрении данных вопросов с экономической и юридической точек зрения, что позволит рассмотреть проблематику распространения эпидемий, пандемий и массовых заболеваний, как угрозы безопасности транспорта.

Важнейшее значение для отнесения конкретной вспышки конкретного заболевания к международно-правовой сфере имеет вопрос о соответствующих критериях, в том числе количественных, которыми необходимо руководствоваться. Практика последних двадцати лет свидетельствует, что ООН и ВОЗ начинали активно говорить об эпидемии как об угрозе международной безопасности в тех случаях, когда количество заболевших превышало 2 тыс. человек, а ареал распространения заболевания превышал пять и более государств. Международные медико-санитарные правила выделяют в особую группу «болезни, любое событие с которыми всегда оценивается как опасное, поскольку эти инфекции обнаружили способность оказывать серьёзное влияние на здоровье населения и быстро распространяться в международных масштабах»²⁵.

Пока вопросы влияния эпидемий на транспортную безопасность являются малоисследованной сферой, однако, как террористические акты и финансовые кризисы, эпидемии порождают широко распространяющуюся неопределённость, а иногда и панику. Государственные власти и граждане часто реагируют на них, резко сокращая свои риски, что усиливает воздействие на мировую экономику.

Лучше всего изучена самая известная эпидемия, с которой сравнивают все современные — это эпидемия «испанского гриппа» или «испанки». Она началась в последние месяцы 1-й мировой войны. В

²⁵ Холиков И. В., Сазонова К. А. Международно-правовые аспекты ответственности государств и международных организаций за распространение эпидемий, пандемий и массовых заболеваний // Военно-медицинский журнал. — 2015. — № 8 (Т. 336). — С. 51 — 57.

1918 – 1919 гг. (18 месяцев) во всем мире от эпидемии умерло по разным данным 50 – 90 млн человек или 2,7 – 5,3 % (на тот момент) населения Земли. Было заражено около 500 млн человек, или 21,5 % населения планеты. Место появления её точно установить не удалось, но по одной из версий вирус пришел из Китая. Многими жертвами гриппа были молодые и здоровые люди возрастной группы 20 – 40 лет, т.е. наиболее работоспособная часть населения (обычно высокому риску подвержены только дети, люди преклонного возраста, беременные женщины и люди с некоторыми заболеваниями). Количество погибших, в зависимости от уровня развития медицины, благосостояния, бытовых условий и карантинных мер, варьировалось по разным странам мира от долей процента до четверти всего населения. Например, Самоа потеряла 22 % населения, Испания – 12,3 %, а Соединенные Штаты Америки – 6,5 %. Только в колониальной Индии грипп унёс 18 млн жизней, примерно столько жителей планеты погибли в Первой мировой войне²⁶.

В Европе больше всего пострадали балканские страны, в которых умер примерно каждый тридцатый, а также Италия, Испания и Португалия, где уровень смертности колебался от 1,4 до 2,3 %. Самый высокий процент умерших относительно всего населения страны наблюдался в Сербии – 4,2 %, следом шли Черногория (3,5 %) и Хорватия (3,2 %). Осенью 1918 года эпидемия вспыхнула в РСФСР и унесла жизни около 3 млн человек, что составляло 3,4 % от всего населения страны²⁷.

В абсолютных показателях «испанка» стала самым смертоносным недугом в истории человечества. Широкому распространению заболевания способствовало развитие международной транспортной системы и массовое перемещение людей во время войны – но не это стало её причиной. Экономисты из Гарварда, расчёты которых приводит The Bell, подсчитали, что испанка стоила миру 6,6 % ВВП в 1919 – 1921 гг. По оценке Всемирного банка, ущерб от сопоставимой по масштабам эпидемии обошелся бы сейчас мировому экономике в \$3 трлн.

Мы свели найденные нами сведения, по основным количественным и качественным критериям пандемии Испанки, а также её влияния на экономику, в таблицу 1.

Конечно, опыт изучения эпидемии 1918 – 1919 гг. может быть не так актуален при анализе сегодняшних проблем (во всяком случае, сегодня высказывается и такое мнение). Ведь скорость распространения

²⁶ Пандемия «испанки»: как извлечь уроки из прошлого? Новости ООН. [Электронный ресурс]: <https://news.un.org/ru/story/2020/06/1379292>. Доступ 26.10.2020.

²⁷ Испанский грипп: пандемия, унёсшая тысячи жизней. [Электронный ресурс]: <https://diletant.media/articles/45278368/>. Доступ 26.10.2020.

Таблица 1

Критериальный анализ пандемии «испанки»

№ п/п	Критерий анализа пандемии	Показатель
1	Количество заражённых	около 500 млн человек
2	Продолжительность пандемии	18 мес. (1918 – 1919 гг.)
3	Ареал распространения заболевания	весь мир
4	Смертность	50 – 90 млн человек
5	Ущерб для мировой экономики	3 трлн долларов США
6	Наиболее пострадавшие отрасли	сельское хозяйство, транспорт, финансовый сектор

болезни была связана с массовыми перемещениями солдат после Первой мировой войны. Тогда не было противовирусных препаратов для лечения гриппа и антибиотиков для борьбы с осложнениями, люди были беднее, хуже питались и риск заражения был значительно выше, чем сегодня.

Необходимо отметить, что в настоящее время инфекция распространяется ещё быстрее, ведь мир стал ещё более глобализованным. Трансатлантический перелёт занимает всего 10 часов, в то время как в 1918 г. на пересечение океана уходили недели. Намного больше людей живет в городах, а плотность населения увеличивает быстроту распространения инфекции.

В 2002 – 2003 гг. прошла эпидемия атипичной пневмонии (далее – SARS). Тогда от атипичной пневмонии, которая началась в Китае, умерло более 900 человек, из них большая часть в материковом Китае (348 смертей) и в Гонконге (298 смертей). Всего было зарегистрировано 8436 случаев инфицирования в 30 странах мира, а смертельные исходы были также зафиксированы в Сингапуре, Канаде, Тайване, Вьетнаме, Малайзии, Таиланде и на Филиппинах. Экономические последствия хотя и не были катастрофическими, тем не менее затронули определённые сектора.

При этом одним из наиболее пострадавших стал транспортный сектор, в первую очередь пассажирские авиаперевозки. Так пассажиропоток в Гонконг упал на 65 % по сравнению с аналогичным показателем годом раньше. С марта по апрель 2003 года общее количество прибывающих в регион пассажиров снизилось с 1347386 человек до

493666 человек, что составило разницу около 850,000 человек. Ежедневный пассажиропоток снизился с примерно с 27500 человек до менее 5000 человек к концу апреля 2003 года. Такие компании как, например, Cathay Pacific были вынуждены отменить свыше 45 своих регулярных рейсов, при этом количество перевезённых пассажиров упало на 80 % с 1 млн до 200 тыс., что соответственно выразилось в снижении доходов авиакомпании с 15,3 млн долларов США до немногим больше полумиллиона долларов США, составив таким образом свыше 70 %.

Общий ущерб от SARS варьирует, по разным оценками, в районе 0,5 – 1 % ВВП стран Азиатско-Тихоокеанского региона, пострадавших от эпидемии. При этом прямой ущерб для азиатских стран оценивается в 12 – 18 млрд долл., косвенный ущерб для мировой экономики – в 30 – 100 млрд долл.²⁸. Мы свели найденные нами сведения, по основным количественным и качественным критериям эпидемии SARS, а также её влияния на экономику, в таблицу 2.

Таблица 2

Критериальный анализ эпидемии SARS

№ п/п	Критерий анализа эпидемии	Показатель
1	Количество заражённых	8436 человек
2	Продолжительность пандемии	9 мес. (2002 – 2003 гг.)
3	Ареал распространения заболевания	30 стран
4	Смертность	900 человек
5	Ущерб для мировой экономики	30 – 100 млрд долларов США
6	Наиболее пострадавшие отрасли	транспорт, туризм, сфера услуг и развлечений

Паника вокруг птичьего гриппа H5N1 началась в 2003 году, пока воспоминания об атипичной пневмонии были свежими. Этот вирус обладает очень высокой летальностью (порядка 50 %), но почти не передается от человека к человеку, а для заражения нужно очень тесно контактировать с заражённой птицей. По данным ВОЗ на 30 октября 2009 года в период с 2003 по 2009 годы от «птичьего» гриппа скончались 262 человека из 16 стран мира²⁹.

²⁸ Noy, I., Shields, D. The 2003 Severe Acute Respiratory Syndrome Epidemic: A Retroactive Examination of Economic Costs. ADB Economics Working Paper Series, No. 591, October 2019, 16 p.

Таблица 3

Критериальный анализ эпидемии птичьего гриппа

№ п/п	Критерий анализа эпидемии	Показатель
1	Количество заражённых	649 человек
2	Продолжительность пандемии	2003 – 2009
3	Ареал распространения заболевания	16 стран
4	Смертность	262 человека
5	Ущерб для мировой экономики	800 млрд долларов США
6	Наиболее пострадавшие отрасли	птицеводство, транспорт, туризм

Однако экономический ущерб от птичьего гриппа сравним с ущербом от SARS — главным образом из-за гибели поголовья домашней птицы. Суммарный ущерб мировому птицеводству измеряется миллиардами долларов. Одна лишь эпидемия птичьего гриппа (правда, другого штамма — H7N9) в 2013 году нанесла китайским производителям птицы ущерб в 6,6 млрд долл. Всемирный банк оценил размер экономических и финансовых проблем, связанных с пандемией гриппа в 800 миллиардов долларов³⁰.

Мы свели найденные нами сведения, по основным количественным и качественным критериям эпидемии птичьего гриппа, а также её влияния на экономику, в таблицу 3.

Ещё один штамм гриппа, способный перекинуться с животного на человека при ряде мутаций, называется свиным гриппом. Вспышки этого гриппа возникали в 1976, в 1988, в 2007 годах. Серьёзную обеспокоенность Всемирная организация здравоохранения и Центр по контролю и профилактике заболеваний США выразили из-за этого штамма в 2009 году, когда болезнь вызвала высокую смертность в Мексике.

Уровень пандемической угрозы подняли тогда с 4 до 5 баллов из 6 возможных. К августу 2009 года по всему миру были зарегистрированы более 182 тысяч случаев заражения и 1799 случаев смерти в 177

²⁹ Число жертв типичной пневмонии, «птичьего» и «свиного» гриппа // РИА «Новости». [Электронный ресурс]: <https://ria.ru/20091030/191307108.html>. Доступ 26.10.2020.

³⁰ Экономические последствия распространения птичьего гриппа. Обобщение // РИА «Новости». [Электронный ресурс]: <https://ria.ru/20060117/43045998.html>. Доступ 26.10.2020.

Критериальный анализ пандемии свиного гриппа

№ п/п	Критерий анализа пандемии	Показатель
1	Количество заражённых	414 тыс. человек
2	Продолжительность пандемии	18 мес. (2009 – 2010)
3	Ареал распространения заболевания	177 стран
4	Смертность	5 тыс. человек
5	Ущерб для мировой экономики	55 млрд долл. США
6	Наиболее пострадавшие отрасли	животноводство, туризм, транспорт, финансовый сектор

странах³¹. Инфекция разошлась по всему миру и 11 июня 2009 года ВОЗ объявила о первой пандемии за последние сорок лет — пандемии свиного гриппа.

Мы свели найденные нами сведения, по основным количественным и качественным критериям пандемии свиного гриппа, а также её влияния на экономику, в таблицу 4.

Следом за различными мутированными версиями гриппа пришла лихорадка Эбола. Азиатские эпидемии опасны вследствие высокой интеграции Восточной Азии в мировую экономику и транспортную сеть, но Африка с её бедностью, социальными проблемами, перемещением населения из-за гражданских войн остается наиболее подверженной эпидемиям. Вспышка лихорадки Эбола в 2013 – 2016 гг. остается крупнейшей эпидемией этой болезни в истории.

По оценке Всемирного банка, прямой ущерб от эпидемии для трёх наиболее пострадавших стран — Гвинеи, Либерии и Сьерра-Леоне — составил 2,2 млрд долл. Но экономисты оценивают общий ущерб с учётом роста безработицы, стоимости социальных программ и ущерба для здоровья населения в 53 млрд долл.

Угроза распространения Эболы за пределы Западной Африки заставила многие государства мира объединить усилия и выступить единым фронтом против болезни. Пандемия Эболы, начавшись в декабре 2013 года, продолжалась два с половиной года. Было инфицировано

³¹ Pandemic (H1N1) 2009 — update 62 (revised 21 August 2009). World Health Organization [Электронный ресурс]: https://www.who.int/csr/don/2009_08_21/en/. Доступ 26.10.2020.

Таблица 5

Критериальный анализ пандемии лихорадки Эбола

№ п/п	Критерий анализа пандемии	Показатель
1	Количество заражённых	28652 человек
2	Продолжительность пандемии	30 мес. (2013 – 2016 гг.)
3	Ареал распространения заболевания	преимущественно Африка
4	Смертность	11325 человек
5	Ущерб для мировой экономики	53 млрд долларов США
6	Наиболее пострадавшие отрасли	транспорт, сфера услуг, финансовый сектор

28652 человека, 11325 из которых умерли. Около 99 % всех случаев заболевания были зарегистрированы в трёх африканских странах: Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне³². Суммарный экономический ущерб для этих стран составил 2,2 млрд долларов США.

В этот раз пандемия нанесла урон не только индустрии транспорта и туризма, но и другим секторам. В современных условиях, когда мир стал настолько медиа-зависимым, когда любая новость мгновенно становится достоянием миллионов, координация и сотрудничество становятся актуальными как никогда ранее. Как отмечала бывшая директор ВОЗ Маргарет Чан, 90 % экономического ущерба во время вспышки массового заболевания происходит вследствие нескоординированных и иррациональных усилий общества избежать заражения³³.

Мы свели найденные нами сведения, по основным количественным и качественным критериям лихорадки Эбола, а также её влияния на экономику, в таблицу 5.

Далее авторы свели данные по критериям всех изучаемых пандемий в одну таблицу (см. таблицу 6). Мы хотели понять: какие пандемии являются самыми опасными, и какие отрасли экономики страдают больше всего от пандемий.

³² Холиков И. В., Жданов К. В. Оказание помощи Гвинеической Республике в борьбе с эпидемией геморрагической лихорадки Эбола // Военно-медицинский журнал. — 2015. — № 2. — С. 93–95.

³³ Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2007 г. Более безопасное будущее. Глобальная безопасность в области общественного здравоохранения в XXI веке [Электронный ресурс]: https://www.who.int/whr/2007/07_overview_ru.pdf?ua=1. Доступ 26.10.2020.

Таблица 6

Результаты общего сравнительного анализа нескольких пандемий

№ п/п	Критерий анализа эпидемии/пандемии	«Испанка»	SARS	Птичий грипп	Свиной грипп	Лихорадка Эбола	Общие наблюдения
1	Количество заражённых	500 млн	8430 чел.	649 чел.	41-8000 чел.	28652 чел.	Самая опасная «Испанка»
2	Продолжительность пандемии	18 мес.	9 мес.	120 мес.	18 мес.	30 мес.	Самая продолжительная Птичий грипп
3	Ареал распространения заболевания	весь мир	30 стран	16 стран	177 стран	Африка 100%, Гвинея, Либерия, Сьерра-Леоне	Самый большой ареал «Испанка» и Свиной грипп
4	Смертность	50 — 80 млн чел.	900 чел.	262 чел.	5000 чел.	1132,5 чел.	Самая опасная Птичий грипп
5	Ущерб для мировой экономики (в долл. США)	3 трлн	30 — 100 млрд	800 млрд	5,5 млрд	5,3 млрд	Наибольший ущерб «Испанка»
6	Наиболее пострадавшие отрасли	сельское хозяйство, транспорт, туризм	транспорт, туризм		животноводство, транспорт, финансовый	сельское хозяйство, транспорт, финансовый сектор	Чаще всего страдают: сельское хозяйство, транспорт, финансовый сектор

Учитывая, то обстоятельство что транспорт и туризм образуют около 10 % мирового ВВП и одно рабочее место из каждых десяти, влияние глобальной вспышки инфекционного заболевания отражается не только на здоровье людей, но и на «здоровье» экономики. В этой связи тесное сотрудничество необходимо не только между государственным и частным секторами общества, но и внутри каждого из них, чтобы обеспечить доступ всех заинтересованных органов, структур и лиц, от министерств финансов и здравоохранения до министерств транспорта и туризма, к своевременной и точной информации для подготовки и последующей реализации эффективных и оптимальных решений.

С конца декабря прошлого года вся мировая пресса в ежедневном режиме на первых полосах публикует сообщения о новом инфекционном заболевании, вызванным коронавирусом 2019-nCoV. В городе Ухань с населением 11 млн человек были зафиксированы первые случаи заболевания, введён карантин, прервано железнодорожное и авиасообщение. Всемирная организация здравоохранения 30 января текущего года объявила эпидемию коронавируса угрозой всемирного значения. В тот же день Международный валютный фонд признал, что

эпидемия повлияет на всю глобальную экономику. По данным ВОЗ на 20 сентября текущего года в мире было инфицировано 42 754 212 человек, из которых 1 150 961 умерло³⁴.

При анализе воздействия коронавируса на мировую экономику необходимо учитывать, что современное развитие мировой экономики происходит в условиях глобализационных процессов, усиления интернационализации, либерализации, универсализации, модернизации, детерриториализации и информатизации.

Среди наиболее очевидных последствий эпидемий с экономической точки зрения, не учитывая увеличение смертности населения, являются:

- временная потеря трудоспособности;
- временное снижение эффективности труда;
- необходимость закрытия целых предприятий на карантин;
- рост недоверия друг к другу в обществе и даже появление агрессивных настроений;
- нарушение производственных связей;
- изменение логистических маршрутов;
- снижение котировок ценных бумаг;
- порождение биржевой паники.

Самыми очевидными из пострадавших секторов экономики являются те, которые прямо или косвенно связаны с перемещением людей или предполагающие их концентрацию. Авиаперевозки, туризм, отели, ритейлеры, торговые и развлекательные центры, рестораны и общественные места. В первую очередь, это, естественно, касается стран, где наблюдается высокий уровень заболеваемости. Люди также избегают использования общественного транспорта, и как следствие это влияет как на внутренний, так и выездной туризм. Большинство авиакомпаний, ограничив до минимума выполнение полётов в начале пандемии, по-прежнему не в состоянии полноценно работать из-за введённых ограничений, особенно на выполнение международных пассажирских перевозок, вследствие неравномерного распространения инфекции по миру.

Представляется, что с учётом продолжения роста заболеваемости в ряде государств, глобальный ущерб от пандемии для транспортной отрасли только предстоит оценить. Это касается не только прямых, но и косвенных убытков.

На фоне текущей пандемии актуализируется приведение национального законодательства Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения в соответствие с международно-правовыми обяза-

³⁴ Vspyshkakoronavirusnojinfektsii COVID-19. World Health Organization. [Электронный ресурс]: <https://covid19.who.int>. Доступ 26.10.2020.

тельствами, взятыми нашим государством в рамках конвенций таких международных организаций как ВОЗ, Международная организация труда (МОТ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и других³⁵.

Авторами были инициативно разработаны некоторые практические предложения по совершенствованию правовой регламентации и организационных подходов к борьбе с распространением эпидемий, пандемий и массовых заболеваний (см. таблицу 7). Для оценки степени полезности этих предложений в решении выявленной в исследовании проблемы были привлечены эксперты из Москвы, Московской области, Ростова-на-Дону, Екатеринбурга и Орла. Экспертный опрос проводился в августе – сентябре 2020 года. Экспертные оценки и частные мнения экспертов сведены в таблицу (таблица 7).

Подсчёт результатов велся по горизонтали. Ответы «не полезно» и «скорее не полезно» считались за «минус один», ответы «скорее полезно» и «полезно» считались за «плюс один». Ответы «затрудняюсь ответить» считались за ноль и указывались отдельно. Эксперты также могли высказать своё личное (частное) мнение практически любого объёма (в правом столбце таблицы).

Краткая интерпретация полученных результатов.

По 1-му предложению: $-3 + 3 + 7 = +7$, при одном затруднившемся ответить. Таким образом, эксперты в большинстве поддержали авторское предложение: «Минимизировать информационные потоки, вызывающие панику и ажиотаж среди населения и оказывающие негативный социальный эффект» как полезное для решения выявленной проблемы.

По 2-му предложению: $+2 + 9 = +11$, при трёх затруднившихся ответить. Таким образом, эксперты в большинстве поддержали авторское предложение: «Обеспечить равный доступ всех членов общества к необходимой медицинской помощи, а также исключить недобросовестное отношение к эпидемии медицинских работников (замалчивания случаев заболеваний или искусственное завышение их количества)» как полезное для решения выявленной проблемы.

По 3-му предложению: $-1 + 3 + 8 = +10$, при двух затруднившихся ответить. Таким образом, эксперты в большинстве поддержали авторское предложение: «Исключить (свести к минимуму) использования фактора пандемии субъектами международного права во внешнеполитических целях» как полезное для решения выявленной проблемы.

³⁵ Холиков И. В. Международно-правовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте // Транспортное право и безопасность. – 2018. – № 4 (28). – С. 93–99.

Таблица 7

Практические предложения по совершенствованию правовой регламентации и организационных подходов к борьбе с распространением эпидемий, пандемий и массовых заболеваний

№ п/п	Авторские предложения	Экспертные оценки				Частные мнения экспертов	
		Не полезно	Скорее не полезно	Затрудн. ответить	Скорее полезно		
1.	Минимизировать информационные потоки, вызывающие панику и ажиотаж среди населения и оказывающие негативный социальный эффект		3	1	3	7	<p>1 эксперт: На мой взгляд, вся «беда» из-за, мягко говоря, некорректной, а скорее лживой информации, которая пропускается через СМИ и одобряется властью.</p> <p>1 эксперт: предпочтительным контроль за качеством информации, нежели её минимизация. В подобной ситуации граждане примутся искать новые источники информации, способные привести к формированию умышленно негативной оценки ситуации.</p> <p>1 эксперт: важно не пойти по пути Северной Кореи. В мировом масштабе паника и ажиотаж уже имеют место, поэтому обеспечить указанную меру в нашей стране будет не так-то просто.</p> <p>1 эксперт: необходимо показывать не только наличие угрозы, но и какие меры принимаются по её нейтрализации, и советы гражданам, как им поступать в данном случае. Речь должна идти не о замалчивании степени угрозы, а о том, насколько она представляет опасность в том или ином регионе, населённом пункте и каким группам граждан.</p> <p>1 эксперт: не имеет прямого отношения к правовой регламентации.</p> <p>1 эксперт: «сухие» цифры научной литературы паники не вызывают её вызывают непрофессиональные комментарии в соцсетях.</p> <p>1 эксперт: с одной стороны — ограничить потоки, с другой — обучать население «информационной гигиене».</p>

Таблица 7 (продолжение)

№ п/п	Авторские предложения	Экспертные оценки				Частные мнения экспертов	
		Не полезно	Скорее не полезно	Затрудн. ответить	Скорее полезно		
2.	Обеспечить равный доступ всех членов общества к необходимой медицинской помощи, а также исключить недобросовестное отношение к эпидемии медицинских работников (замалчивания случаев заболеваний или искусственное завышение их количества)			3	2	9	<p>1 эксперт: Два вопроса в варианте: 1. Законодательно равный доступ обеспечен. Но не всегда выполнение качественно/своевременно/реализуется для всех. 2. Ложная информация – итог воздействий власти на мед. работников (например, устанавливают допустимый порог заболевших) и, конечно, влияние финансовой поддержки для медиков, желание получить которую и ведет к «накручиваю» показателей.</p> <p>1 эксперт: обеспечение равного доступа всех членов общества к чему угодно носит признаки утопии, в то время как правовая регламентация указанных в скобках условий может быть полезной.</p> <p>1 эксперт: имеет косвенное отношение к правовой регламентации.</p>
3.	Исключить (свести к минимуму) использования фактора пандемии субъектами международного права во	1		2	3	8	<p>1 эксперт: Вопрос: КАК это сделать? Существующими способами нереалистично в принципе сейчас, по моему.</p> <p>1 эксперт: требуется уточнение: как?</p> <p>1 эксперт: возможны два противоположных ответа, в зависимости от того, в чьих внешнеполитических целях используется фактор пандемии. Если в интересах нашего государства, то, как раз наоборот, стоит его максимизировать (незвизая на моральную сторону вопроса). Относительно субъектов международного права вне российского влияния, упомянутое исключение или сведение к минимуму полезно, в этом направлении необходимо работать</p>

Таблица 7 (продолжение)

№ п/п	Авторские предложения	Экспертные оценки				Частные мнения экспертов
		Не полезно	Скорее не полезно	Затрудн. ответить	Скорее полезно	
	внешнеполитических целях					<p>(несмотря на сложностидостижимость результата).</p> <p>1 эксперт: мы не должны уходить от вопросов международного сотрудничества в сфере противодействия массовым заболеваниями.</p> <p>1 эксперт: это политика и пропаганда, а не правовая регламентация.</p> <p>1 эксперт: интересно, каким образом? Если в международной политике используют все доступные средства.</p>
4.	Создать условия для более тесного взаимодействия между государственным и частным секторами общества и внутри каждого из них в целях обеспечения доступа всех заинтересованных органов, структур и лиц к своевременной и точной информации для подготовки и последующей реализации эффективных и оптимальных решений по противодействию пандемий	1		2	1 1	<p>1 эксперт: ожидаемого результата в итоге может не быть. Подходы к пониманию оптимальности со стороны участников предполагаемого взаимодействия, скорее всего, будут разными. Своевременность и точность доступа к упомянутой информации (по причине специфики и непосредственной её связи с обеспечением национальной безопасности) вряд ли будет одинаково доступна всем.</p> <p>1 эксперт: не имеет прямого отношения к правовой регламентации.</p> <p>1 эксперт: сотрудничество — хорошо. Эти вопросы (санэпиднадзор и т.п.) должны быть частью планомерной госполитики. Те страны, которые от этого отказались (Италия), понесли более серьезные потери.</p>

Таблица 7 (окончание)

№ п/п	Авторские предложения	Экспертные оценки				Частные мнения экспертов	
		Не полезно	Скорее не полезно	Затрудн. ответить	Скорее полезно		
5.	Привести национальное законодательство Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения в соответствии с международно-правовыми обязательствами, взятыми нашим государством в рамках конвенций таких международных организаций, как ВОЗ, МОТ, ИКАО и других	2	3	1	3	5	<p>1 эксперт: не знаком с содержанием нормат. актов, ратифицированных в рамках указанных организаций.</p> <p>1 эксперт: деятельность международных организаций за последнее время дискредитировала себя своими противоречивыми заявлениями, искажением реальных фактов, подтасовкой /изменением.</p> <p>1 эксперт: целесообразность приведения российского законодательства в соответствие с международным, считаю спорной.</p> <p>1 эксперт: такое приведение должно проводиться с учётом национальной специфики реализации международно-правовых норм и защиты национальных интересов.</p> <p>1 эксперт: этот пункт, по сравнению со всеми предыдущими, имеет прямое отношение к правовой регламентации.</p> <p>1 эксперт: что толку, что США существенно спонсировали ВОЗ? Рекомендации ВОЗ не гарантируют от пандемии. Только собственная научно-производственная база и служба надзора!</p> <p>1 эксперт: но так может получиться, что в чем-то наше законодательство лучше. Действовать нужно избирательно и очень аккуратно. Большинство из этих организаций финансируется «партнёрами», которые стремятся реализовать поговорку «чем хуже (у нас) – тем лучше».</p>

По 4-му предложению: $-1 + 2 + 11 = +12$, при двух затруднившихся ответить. Таким образом, эксперты в большинстве поддержали ав-

торское предложение: «Создать условия для более тесного взаимодействия между государственным и частным секторами общества и внутри каждого из них в целях обеспечения доступа всех заинтересованных органов, структур и лиц к своевременной и точной информации для подготовки и последующей реализации эффективных и оптимальных решений по противодействию пандемий» как полезное для решения выявленной проблемы.

По 5-му предложению: $-2-3 + 3 + 5 = +3$, при одном затруднившемся ответить. Делаем вывод, что авторское предложение: «Привести национальное законодательство Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения в соответствие с международно-правовыми обязательствами, взятыми нашим государством в рамках конвенций таких международных организаций, как ВОЗ, МОТ, ИКАО и других» как полезное для решения выявленной проблемы поддержано не абсолютным большинством экспертов.

Подводя итог авторскому исследованию, необходимо отметить, что глобализация способствовала созданию международного разделения труда, формированию страновых и региональных товарных рынков, сделала экономические отношения между государствами внешнеэкономическими связями, сформировала транспортную индустрию как таковую. Кроме того, пассажирский транспорт обеспечивает не только свободное перемещение рабочей силы, но и создал постоянно развивающуюся индустрию международного туризма. Вместе с тем именно этот фактор (глобализация вкупе с максимальной открытостью стран и территорий) и обусловил столь быстрое распространение новой коронавирусной инфекции, продолжающееся по настоящее время, что диктует необходимость продолжения исследований по изучению влияния экономических и медицинских факторов на безопасность жизнедеятельности в современных условиях.

Среди пяти авторских предложений по решению выявленной проблемы (совершенствованию правовой регламентации и организационных подходов к борьбе с распространением эпидемий, пандемий и массовых заболеваний) четыре были безоговорочно поддержаны экспертами. Однако неожиданно для самих авторов, казалось бы, имеющее прямое отношение к правовой регламентации 5-е авторское предложение было поддержано экспертами с небольшим перевесом, что говорит о необходимости продолжить исследование этой проблематики³⁶.

³⁶ Мельков С. А., Холиков И. В. Экономическая и медицинская составляющие безопасности жизнедеятельности населения в условиях распространения эпидемии, пандемии и массовых заболеваний // Госрег. — 2020. — № 3. — С. 87.

Возвращаясь к анализу перспектив стратегического развития транспорта, следует отметить, что цель, сформулированная как «обеспечение безопасности транспортного комплекса» в современных условиях, по нашему мнению, приобретает несколько иное содержание. Речь, очевидно, должна идти не только и не столько о безопасности транспортного комплекса, сколько о безопасности на транспорте, поскольку транспорт, с одной стороны, обеспечивая мобильность населения, выступает одновременно в качестве средства доставки лиц, распространяющих инфекцию, в непоражённые ещё пандемией районы, а, с другой, — порождает новые очаги заболевания, поскольку именно элементы транспортного комплекса, а именно, транспортные средства и объекты транспортной инфраструктуры, естественным образом являются местом массового скопления людей.

Вместе с тем, как показывает опыт борьбы с эпидемиями, при должной организации работы объекты транспортной инфраструктуры могут быть эффективно использованы для осуществления профилактики инфекции, организации карантинных мероприятий и первичной помощи заражённым. Использование средств общественного транспорта в указанных целях также представляется весьма перспективным. В частности, для оказания помощи в проведении профилактических мероприятий, оказания медицинской помощи жителям отдалённых районов и т.п., представляется вполне применимым опыт использования для борьбы с чумой, холерой, иными инфекционными заболеваниями, санитарных поездов, судов, мобильных санитарных летучек, размещаемых на автомобильном транспорте, и пр., укомплектованных специалистами различного профиля, необходимым оборудованием и инвентарем. Существенное значение в борьбе с пандемией имеют вопросы, связанные с обеспечением техносферной и экологической безопасности в процессе функционирования транспорта. В частности, речь должна идти о принятии мер по предотвращению возможностей распространения инфекции при недолжной утилизации продуктов жизнедеятельности пассажиров транспортных средств и их экипажей.

Раздел III.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭПИДЕМИЙ, ПАНДЕМИЙ И МАССОВЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ

Кодификация права международной ответственности завершилась совсем недавно. В 2001 г. резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН 56/83 был принят Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, в 2011 г. резолюцией ГА ООН 66/100 был принят Проект статей об ответственности международных организаций. Тем не менее, несмотря на прогрессивное развитие, значительная часть вопросов, связанных с международной ответственностью, по-прежнему остается неурегулированной и решается в прецедентном порядке. В частности, к числу подобных вопросов относится тематика международной ответственности за распространение эпидемий и массовых заболеваний.

Наиболее активные попытки выработки единого юридического подхода к указанной проблеме были предприняты практически одновременно с окончанием работы Комиссии международного права ООН над проектами статей о международной ответственности. Вспышка атипичной пневмонии в ряде стран Юго-Восточной Азии в 2003 г. стала одним из первых поводов задуматься о проблемах, связанных с массовыми заболеваниями как угрозами международной и региональной безопасности. Важным юридическим аспектом является использование действий или бездействий отдельных государств в качестве возможного основания международной ответственности. Проекты статей об ответственности имеют весьма общий характер и содержат лишь вторичные правовые нормы, однако анализ содержания положений данных проектов позволяет сделать вывод о том, что наиболее тесную связь действия отдельных государств в период эпидемий имеют с так называемыми обязательствами *erga omnes*, то есть международными обязательствами, которые государство добровольно берет на себя и несет их по отношению ко всему международному сообществу. Международный Суд ООН впервые применил термин «обязательства *erga omnes*» в резонансном деле «Барселона Тракшн» (Бельгия против Испании) в 1970 г. Считается, что непосредственным автором идеи стал судья М. Лякс³⁷. Однако относительно конкретных

³⁷ Judge Manfred Lachs and Judicial Law-Making. Opinions on the International Court of Justice, 1967 – 1993. The Hague, 1995, p. 25.

форм реализации международной ответственности, в случае нарушения государством своего обязательства *erga omnes*, Комиссия международного права ООН указала, что этот вопрос слишком сложен, для того чтобы выводить единое общее правило, касающееся возмещения, поэтому «все что можно было сделать, так это изложить общий принцип»³⁸.

Важным юридическим аспектом является вопрос о том, кто именно может потребовать государство-правонарушителя нести ответственность. Например, если считать противодействие эпидемиям обязательством *erga omnes*, неизбежно встает вопрос о том, насколько правомочны третьи государства вмешиваться в ситуацию, когда нарушаются подобные обязательства. Например, британский исследователь А. Оракешвили утверждает, что «нарушение обязательств *erga omnes* представляет собой особый случай множественности истцов»³⁹. Тем не менее, большинство представителей правовой доктрины, а также представители политической сферы, не разделяют данное мнение. Например, правительство Японии при обсуждении Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния в 2001 г., сделало вывод о том, что, хотя Проект и рассматривает вопросы многосторонних обязательств в рамках ответственности государств, «ссылка на ответственность государств по-прежнему, по сути, признается лишь в контексте двусторонних отношений между несущим ответственность государством и потерпевшим государством»⁴⁰.

Тематика нераспространения эпидемий и массовых заболеваний также тесно связана с понятием «международного публичного порядка», которая активно разрабатывается, в частности, американской школой международного права⁴¹. Именно идея международного публичного порядка лежит в основе понимания того, что «интересы международного сообщества превалируют над суверенными волями и эгоистическими интересами отдельных государств»⁴².

³⁸ Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, с комментариями. Доклад Комиссии международного права на пятьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН. — 2001. — С. 336.

³⁹ Orakhelashvili, A. Division of Reparation Between Responsible Entities. The Law of International Responsibility. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds.), 2010, 656 p.

⁴⁰ Ответственность государств. Комментарии и замечания, полученные от правительств. UN Doc. A/CN.4/515. — 19 марта 2001. — С. 14.

⁴¹ Criddle, E. J., Fox-Decent, E. A Fiduciary Theory of Jus Cogens. The Yale Journal of International Law, 2009, Vol. 34, 344 p.

⁴² Hsiung, J. C. Anarchy, Hierarchy, and Actio Popularis: An International Governance Perspective. The International Studies Association Annual Meeting, Montreal, Canada, April 19, 2004, 16 p.

Важным аргументом в пользу того, что нераспространение эпидемий можно отнести к обязательствам государств *erga omnes*, являются положения ключевых международно-правовых документов. Так, согласно ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966, государства обязуются принимать все необходимые меры для обеспечения здоровья своих граждан, что позволит реализовать «предупреждение и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними». Согласно комментарию Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, «государства несут индивидуальную и совместную ответственность, в том, чтобы осуществлять взаимодействие в случае бедствий и обеспечивать гуманитарную помощь в чрезвычайных ситуациях.

С учётом того, что некоторые заболевания легко пересекают границы государств, международное сообщество несёт коллективную ответственность в отношении данного вопроса»⁴³. Комитет особо подчеркнул, что «экономически развитые государства имеют особую ответственность и интерес в том, чтобы помогать развивающимся государствам в данном отношении»⁴⁴.

Следующий вопрос, который необходимо решить для возможной имплементации ответственности государствами — это определение субъекта или органа, правомочного устанавливать международную ответственность.

К настоящему времени можно констатировать несколько возможных варианта установки международной ответственности государств.

Во-первых, ответственность может устанавливаться самим потерпевшим государством, которое, согласно ст. 43 Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г., может уведомить государство-нарушителя о своих конкретных требованиях.

Во-вторых, международная ответственность может быть установлена компетентным органом международного правосудия.

⁴³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), reprinted in *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 85 (2003).

⁴⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), reprinted in *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 85 (2003).

В-третьих, ответственность может определяться решениями комиссии, состоящей из представителей потерпевшего государства и государства-правонарушителя.

В-четвёртых, форма международной ответственности может быть определена в двустороннем договоре, заключенном между потерпевшим государством и государством-правонарушителем.

В-пятых, в отдельных случаях, в силу своего особого статуса, ООН в резолюциях Совета Безопасности может устанавливать факт международного правонарушения и определять основания ответственности. Наконец, в-шестых, в очень редких случаях, ответственность может по собственной инициативе устанавливать само государство-правонарушитель.

Очевидно, что перспектива привлечения государства к ответственности за распространение эпидемии посредством обращения в орган международного правосудия, например, Международный Суд ООН, являются весьма туманными. Приемлемыми вариантами для установления международной ответственности за распространение эпидемий и массовых заболеваний можно считать многостороннюю комиссию, состоящую из наиболее пострадавших стран.

Наиболее проблемным моментом является определение конкретных форм международной ответственности. По итогам кодификации права международной ответственности, можно констатировать, что и для государств, и для международных организаций, таких форм существует три: компенсация, реституция и сатисфакция. Однако ввиду того, что государство, виновное в действии или бездействии, приведшем к распространению массового заболевания за пределы национальных границ, является не только носителем ответственности, но и одновременно пострадавшей стороной, вопросы реализации конкретных форм ответственности, в особенности материального спектра, существенно осложняются. Очаг распространения заболеваний автоматически становится своеобразной «зоной отчуждения», поскольку накладываются существенные ограничения на режим перемещения лиц и товаров, что непосредственно сказывается на инвестиционной и туристической привлекательности того или иного государства. Например, во время вспышки атипичной пневмонии в 2003 г., ВОЗ тщательно отслеживала введение различных торговых ограничений⁴⁵. Таким образом, фактически, можно рассчитывать лишь на такую форму ответственности со стороны виновного государства, как

⁴⁵ Всемирная организация здравоохранения. Information to Member States regarding goods and animals arriving from SARS-affected areas. Apr. 11, 2003. [Электронный ресурс]: http://www.who.int/csr/sars/goods2003_04_10/en/.

сатисфакция, которая может выражаться в выражении сожаления и гарантиях неповторения.

Также важным вопросом в данном случае является вопрос о том, «существует ли обязательство государств сотрудничать в случае эпидемий»⁴⁶, или же государства должны самостоятельно заниматься регулированием возникших проблем и их последствий. Тенденция последних лет свидетельствует о том, что международное сообщество достаточно активно реагирует на пандемии. Показательным примером является недавняя вспышка лихорадки Эбола. К числу стран, в которых зафиксировано наибольшее количество заболевших, относятся Либерия, Гвинея, Сьерра-Леоне, Нигерия, Сенегал, Конго. В своем руководстве 2014 г., Всемирная Организация Здравоохранения объявила лихорадку Эбола «угрозой здоровью международного масштаба»⁴⁷. 9 сентября 2014 г. Генеральный Секретарь Организации Объединённых Наций Пан Ги Мун заявил, что все государства должны проявить участие в происходящем и назвал это «международным призывом к спасению»⁴⁸. Резолюцией 2177 Совета Безопасности ООН от 18 сентября 2014 г. эпидемия лихорадки Эбола была объявлена «угрозой международному миру и безопасности». Также под эгидой ООН был учрежден специальный Фонд помощи, куда принимаются добровольные пожертвования от государств, а также от частных лиц и организаций для борьбы с вирусом и устранения последствий эпидемии.

Большой интерес представляет перспектива привлечения государств к ответственности за распространение массовых заболеваний, вызванных применениями некоторых видов вооружений. Например, в качестве табельных фитотоксикантов на вооружении армии США состоят три основные рецептуры: «оранжевая» (orange), «белая» (white) и «синяя» (blue). Данные рецептуры широко применялись американскими войсками в военных действиях в Юго-Восточной Азии, в частности во Вьетнаме, для уничтожения посевов риса и других продовольственных культур в густонаселённых районах. Кроме того, они использовались для уничтожения растительности вдоль дорог, каналов, линии электропередач в целях затруднения их использования воо-

⁴⁶ Schechinger, J. Global health issues and shared state responsibility? The case of Ebola// SHARES Project, 2014. [Электронный ресурс]: <http://www.sharesproject.nl/global-health-issues-and-shared-state-responsibility-the-case-of-ebola/>.

⁴⁷ Kholikov, I. V., Sazonova, K. L. The Ebola Response Team Deployment in the Guinea Republic: Organizational, Ethical, Legal Issues and a Problem of Responsibility. Ethical Challenge for Military Health Care Personnel. Edited by D. Messelken and D. Winkler. New York, 2018, pp. 38 – 51.

⁴⁸ Ban issues 'international rescue call' to halt Ebola epidemic. UN News Center, 2014. [Электронный ресурс]: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsId = 48651 #.VA3SVqPCSp0/>.

ружёнными силами Вьетнама и облегчения ведения воздушной разведки, фотографирования местности, поражения различных объектов, расположенных в лесу. Было заражено около 43 % всей посевной площади и 44 % площади лесов Южного Вьетнама. Все применявшиеся фитотоксиканты оказались токсичными для человека и теплокровных животных.

Особую опасность для человека и животных представляет диоксин — технологическая примесь «оранжевой» рецептуры. Это высокотоксичное вещество обладает многосторонним замедленным действием, приводящим к гибели организма через несколько недель после поражения⁴⁹. Отсроченными последствиями использования «Агента Оранж» стали многочисленные случаи мутаций и генетических отклонений среди вьетнамского населения. С 2000 г. вьетнамское правительство реализует Центральную программу выплат пострадавшим от «Агента Оранж», а в 2003 г. вьетнамским отделением Красного Креста была создана Ассоциация жертв «Агента Оранж»⁵⁰. В 2011 г. Конгресс США обсуждал программу выплат пострадавшим от «Агента Оранж», включающую помощь медицинским учреждениям Вьетнама, занимающимся инвалидами той войны, однако она не была принята⁵¹. Более того, американское правительство настаивает на том, что не должно нести никакой юридической ответственности и помогать вьетнамским ветеранам⁵².

Кроме того, очевидны крайне негативные последствия применения оружия с низкообогащённым ураном в Ираке в 1991 и 2003 гг., а также в Югославии в 1999 г. и в Ливии в 2011 г.: резкий рост онкологических заболеваний, психических расстройств, участвовавшие случаи генетических мутаций⁵³. Появились даже специальные термины, обозначающие данные состояния. В частности, «в ходе операции «Буря в пустыне» против Ирака, у сотен американских и британских «ветеранов» этой кампании в последующем появились симптомы болезни, по-

⁴⁹ Холиков И. В. Правовые аспекты химической и биологической безопасности в РФ // Современное право. — 2010. — № 3. — С. 23–28.

⁵⁰ Vietnam Association of Victims of Agent Orange/Dioxin. [Электронный ресурс]: <http://www.vava.org.vn>.

⁵¹ H. R. 2634. Victims of Agent Orange Relief Act of 2011, 12th Congress, 2011–2012. 25 July 2011. [Электронный ресурс]: <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr2634/text>.

⁵² Vietnam Special Weapons. Global Security.org. [Электронный ресурс]: <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/vietnam/index.html>.

⁵³ Hindin, R., Brugge, D., Panikkar, B. Teratogenicity of Depleted Uranium Aerosols: A Review from an Epidemiological Perspective / Environmental Health. Briner, W. The Toxicity of Depleted Uranium. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2010, Vol. 7, No. 1.

лучившей название «синдром войны в Заливе»⁵⁴. После операций НАТО на территории бывшей Югославии возник схожий термин «балканский синдром»: «После войны на Балканах, по разным источникам, к началу 2001 г. умерло 18 и более 30 военнослужащих находились на лечении с онкопатологией крови — лейкемией»⁵⁵.

Очевидно, что, по состоянию на сегодняшний день, реализация ответственности государств за распространение массовых заболеваний, вызванных применениями некоторых видов вооружений в самостоятельной форме невозможна (исключение составляет добровольная выплата компенсаций *exgratia*). Единственным возможным вариантом является реализация международной ответственности за действия, с которыми распространение подобных массовых заболеваний имеет наиболее тесную связь, например, преступление агрессии или геноцида.

Ситуация существенно осложняется, когда необходимо решить вопрос об ответственности международных организаций. Например, в 2013 г. разразился громкий скандал, связанный с тем, что Йельская школа права, совместно с Ассоциацией экологического права Гаити, обвинили миротворцев ООН в принесении в страну страшной эпидемии холеры, которая с 2010 г. унесла более 8 тыс. жизней. Был издан объёмный доклад «Безответственное миротворчество»⁵⁶, в котором содержалось требование к ООН признать свою ответственность за случившееся и понести международную ответственность. В качестве основных доказательств приводилось то, что именно место дислокации миротворческой миссии ООН, большую часть которой составляли граждане Непала, и стало первоначальным очагом заболевания. Кроме того, время прибытия миссии для оказания помощи стране, пострадавшей после землетрясения, совпадает со временем начала эпидемии. Необходимо отметить, что история взаимоотношений ООН и Гаити достаточно длинная, так как миротворческие контингенты находились в стране, начиная с 1993 г., за исключением периода с 2000 по 2004 гг. В 2010 г. начались массовые акции протеста против миротворцев ООН, в результате столкновений несколько местных жителей по-

⁵⁴ Бова А. А., Борисов В. М., Нагорнов И. В. Медицинские последствия использования обеднённого урана в боеприпасах // Военная медицина: научно-практический рецензируемый журнал. — 2010. — № 2. — С. 111.

⁵⁵ Там же. С. 112.

⁵⁶ Peacekeeping without Accountability. The United Nation' Responsibility for the Haitian Cholera Epidemic. Transnational Development Clinic. Jerome N. Frank Legal Services Organization, Yale Law School, Global Health Justice Partnership of the Yale Law School, the Yale School of Public Health, Association Haitienne de Droit de L'Environnement. [Электронный ресурс]: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Haiti_TDC_Final_Report.pdf.

лучили ранения, а двое были убиты членом миротворческого контингента, однако тот, в свою очередь, утверждал, что действовал в порядке самообороны⁵⁷.

Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун полностью отрицал причастность организации к эпидемии, и официально сообщил о том, что ООН не собирается брать на себя ответственность, поскольку обладает иммунитетом от подобных требований в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г.⁵⁸. Кроме того, Соглашение о статусе войск между ООН и правительством Гаити подтверждает иммунитеты и привилегии, изложенные в Конвенции 1946 г. При этом в соглашении оговаривается, что иски на основании ранения, болезни или смерти лица в результате действий Миссии Организации Объединённых Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), должны рассматриваться на специальной комиссии, которая, в случае с рассматриваемой эпидемией, не была создана. В свою очередь, один из авторов доклада «Безответственное миротворчество» утверждает, что «нежелание ООН признать себя виновной нарушает её обязательства по международному праву. Кроме того, ООН умаляет свою миссию в утверждении верховенства права, защите прав человека и помощи дальнейшему развитию Гаити»⁵⁹.

9 октября 2013 г. Институт Справедливости и Демократии Гаити подал иск, от имени жертв эпидемии, в окружной суд Манхэттена (г. Нью-Йорк), где содержалось требование компенсировать ущерб, причинённый гражданам Гаити. Адвокаты жертв отметили, что проблема юрисдикции в данном вопросе являет собой подлинный «камень преткновения», так как «организация не создала альтернативного механизма для разрешения проблем, связанных с ответственностью, как это предусмотрено в соглашении с правительством страны»⁶⁰. Тем не менее, выбор суда все равно кажется несколько странным, и объясняется лишь тем, что штаб-квартира ООН находится в г. Нью-Йорке. Как бы то ни было, американские суды обычно не рассматривают иски, связанные с нарушениями международного права, особенно со-

⁵⁷ Двое местных жителей погибли на Гаити в столкновениях с миротворцами // РИА «Новости». 16 ноября 2010 г. [Электронный ресурс]: <http://ria.ru/world/20101116/296872306.html>.

⁵⁸ United Nations Secretary-General Ban Ki-moon. Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Haiti. February 21, 2013. [Электронный ресурс]: <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6615>.

⁵⁹ New Report Holds U.N. Responsible for Haitian Cholera Epidemic // Yale Law School, 6 August 2013. [Электронный ресурс]: <http://www.law.yale.edu/news/17237.html>.

⁶⁰ ООН отказала Гаити в компенсации за холеру // BBC. 22 февраля 2013. [Электронный ресурс]: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/02/130221_haiti_cholera_un.shtml.

вершенными на иностранной территории с участием иностранных граждан⁶¹. Любопытно, что некоторые американские юристы полагают, что признание ООН своей ответственности за эпидемию холеры на Гаити было бы неверным шагом, поскольку открыло бы настоящий «ящик Пандоры»: «ООН и её учреждения вовлечены в огромное количество деятельности, которая может послужить причиной ранений, порчи имущества и других негативных последствий. Прецедент с Гаити мог бы повлечь за собой огромные финансовые издержки государств-членов, которые формируют бюджет ООН»⁶².

Таким образом, можно констатировать, что ООН, если и несет международную ответственность, то делает это исключительно добровольно и обычно в форме выплаты компенсаций. Кроме того, ни один из действующих органов международного правосудия не обладает юрисдикцией в отношении Организации Объединенных Наций ввиду её иммунитета. Таким образом, важным условием реализации ответственности является добровольное признание ООН собственной вины. Например, после операции ООН в Конго в 1960-х гг. несколько государств выдвинули требования возместить им ущерб, и ООН заключила соглашения о выплате компенсаций (с Конго в 1961 г. и с Бельгией в 1965 г.). Однако очевидно, что подобное добровольное признание ООН собственной ответственности происходит далеко не всегда.

Таким образом, можно констатировать, что вопросы международной ответственности за распространение эпидемий, пандемий и массовых заболеваний в настоящее время регламентированы лишь в самом общем виде. Существующие проекты статей об ответственности указывают лишь на принцип необходимости компенсировать ущерб, однако практика свидетельствует о том, что в большинстве случаев государство вообще не несёт никакой международной ответственности⁶³. Очевидно, что дальнейшая разработка данных вопросов относится к одной из приоритетных задач международного права.

⁶¹ Данный принцип был подтверждён в решении Верховного Суда США *Kiobel v. RoyalDutchPetroleumCo.*, 17 April 2013. [Электронный ресурс]: http://www2.bloomberglaw.com/public/desktop/document/Kiobel_v_Royal_Dutch_Petroleum_Co_No_101491_2013_BL_102043_US_Apr/1.

⁶² Schaefer, B. D. *Haiti Cholera Lawsuit against the U.N.: Recommendations for U.S. Policy*. 12 November 2013. [Электронный ресурс]: http://www.heritage.org/research/reports/2013/11/haiti-cholera-lawsuit-against-the-un-recommendations-for-us-policy#_ftn13.

⁶³ Холиков И. В., Сазонова К. А. Международно-правовые аспекты ответственности государств и международных организаций за распространение эпидемий, пандемий и массовых заболеваний // Военно-медицинский журнал. — 2015. — № 2 (Т. 336). — С. 51 — 57.

Сложившаяся в настоящее время и весьма кратко описанная нами ситуация, а также перспективы дальнейшего её развития приводят к выводу о наличии проблем как научного сопровождения, так и нормотворческой и правоприменительной деятельности в интересах минимизации последствий пандемии для функционирования транспортной системы России и, соответственно, национальной и мировой экономики.

В связи с изложенным повышается необходимость продуктивного взаимодействия специалистов в сфере правового и организационного обеспечения развития транспорта. Осознавая указанную необходимость, авторы полагают, что представленная вниманию заинтересованного читателя статья, содержащая результаты анализа влияния распространения эпидемий, пандемий и массовых заболеваний на функционирование транспортной системы и экономику, может послужить отправной точкой для научной дискуссии о направлениях организационного и правового обеспечения деятельности по минимизации последствий пандемии на экономическую безопасность транспорта.

Раздел IV. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ЕЁ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА (COVID-19): ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Правовая основа развития транспортной системы Российской Федерации в современных условиях представляет собой, по мнению авторов, комплекс взаимосвязанных по цели и взаимоувязанных по времени и механизму реализации нормативных правовых актов различного уровня, разработанных на принципах программно-целевого и проектного подходов, заложенных нормами Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Логика разработки и последующего исполнения указанных правовых актов, без понимания которой невозможно представить себе ни направления, ни алгоритмы и механизмы развития транспортной системы Российской Федерации, предполагает обеспечение возможности сформировать на основе детализации национальных целей социально-экономического развития страны, определённых указом Президента Российской Федерации, соответствующих им целей развития транспортного комплекса, легализованных Транспортной стратегией, утверждаемой распоряжением Правительства Российской Федерации, определить конкретные задачи, стоящие перед транспортным комплексом, решение которых обеспечит достижение указанных ранее целей, с определением этапов их решения и соответствующих показателей.

В свою очередь, установленные цели, задачи, равно как и определённые в указанных документах показатели представляют собой основу для формирования национальных проектов, государственных программ, включенных в их состав федеральных и ведомственных программ, подпрограмм, закрепляющих, в свою очередь, соответствующие контрольные точки и индикаторы достижения вышеуказанных целей и задач, а также определяющих компетенцию и сферы ответственности исполнителей, объёмы и источники предоставляемых финансовых ресурсов и пр.

Такого рода подход позволяет обеспечить не только системное управление поэтапным решением определённых целей и поставлен-

ных задач, но и организовать контроль за эффективностью и законностью расходования выделяемых бюджетных ресурсов, осуществлять постоянное воздействие в интересах устранения выявленных отклонений от исполнения плановых показателей.

Соответственно, исходя из понимания представленной логики, обеспечивающей возможность продвижения от абстрактного к конкретному, применение инструментария системно-правового анализа указанных документов позволяет представить исследователю сложную взаимосвязь целей, задач, показателей и индикаторов развития, которая и отражает суть программно-целевого и проектного подходов к решению задач развития транспортной системы Российской Федерации в современных условиях.

Понимание изложенного выше алгоритма имеет сущностное значение для оценки степени влияния пандемии коронавируса (COVID-19) на реализацию планов развития транспортной системы Российской Федерации, определения перспектив и направлений правового и организационного обеспечения функционирования транспортного комплекса в условиях пандемии.

Как уже отмечалось, основы программно-целевого и проектного подходов заложены нормами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Согласно норме ст. 3 Федерального закона стратегическое планирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

При этом под целеполаганием понимается определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Прогнозирование в тексте Закона определено как деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Планирование там же определяется как деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

В соответствии с указанной нормой, программирование рассматривается как деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Важным направлением деятельности в указанной сфере также является мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, представляющий собой деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, система стратегического планирования предстает как механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и кон-

троля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Статья 7 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает, что организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеримости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

При этом принцип единства и целостности означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчётности о реализации документов стратегического планирования.

Принцип разграничения полномочий означает осуществление установленных законодательством Российской Федерации полномочий органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач.

Принцип преемственности и непрерывности означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учётом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учётом этапов реализации документов стратегического планирования.

Принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Принцип результативности и эффективности стратегического планирования означает, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования.

Принцип ответственности участников стратегического планирования означает, что участники стратегического планирования несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования означает, что документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию.

Принцип реалистичности означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учётом ресурсных ограничений и рисков.

Принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

Принцип измеримости целей означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования.

Принцип соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимосвязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объёмов и источников их финансирования.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года. Согласно уже упоминавшейся нами норме ст. 3 Федерального закона стратегия социально-экономического развития Российской Федерации представляет собой документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации.

Под целью социально-экономического развития понимается состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями. Задача социально-экономического развития рассматривается как комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определённый период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития. Результат же социально-экономического развития представляет собой фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Указом Президента Российской Федерации определены следующие национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 года:

а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет);

в) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

г) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;

д) улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;

е) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;

ж) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

з) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;

и) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Указанные положения были отражены в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года.

В соответствии с определёнными Указом национальными целями разработаны (скорректированы), рассмотрены на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам национальные проекты (программы) по следующим направлениям:

- демография;
- здравоохранение;
- образование;
- жильё и городская среда;
- экология;
- безопасные и качественные автомобильные дороги;
- производительность труда и поддержка занятости;
- наука;
- цифровая экономика;
- культура;
- малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- международная кооперация и экспорт.

Очевидно, что большая часть национальных целей не может быть реализована в отрыве от транспортной отрасли, а национальные проекты (программы) должны учитывать потребности развития транспорта.

Согласно поименованному указу Президента Российской Федерации особо поручено Правительству Российской Федерации на основе стратегии пространственного развития Российской Федерации разработать и утвердить комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, предусматривающий обеспечение в 2024 году:

- а) развития транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов, в том числе за счёт:
 - строительства и модернизации российских участков автомобильных дорог, относящихся к международному транспортному маршруту «Европа – Западный Китай»;
 - увеличения мощностей морских портов Российской Федерации, включая порты Дальневосточного, Северо-Западного, Волго-Каспийского и Азово-Черноморского бассейнов;
 - развития Северного морского пути и увеличения грузопотока по нему до 80 млн тонн;
 - сокращения времени перевозки контейнеров железнодорожным транспортом, в частности с Дальнего Востока до западной границы Российской Федерации до семи дней, и увеличения объёма транзитных перевозок контейнеров железнодорожным транспортом в четыре раза;
 - формирования узловых грузовых мультимодальных транспортно-логистических центров;
 - увеличения пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей в полтора раза, до 180 млн тонн;
 - увеличения пропускной способности железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна;
- б) повышения уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры, в том числе за счёт:
 - поэтапного развития транспортных коммуникаций между административными центрами субъектов Российской Федерации и другими городами – центрами экономического роста, включая ликвидацию инфраструктурных ограничений на имеющих перспективы развития территориях, прилегающих к таким транспортным коммуникациям;

- реконструкции инфраструктуры региональных аэропортов и расширения сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов, минуя Москву, до 50 % от общего количества внутренних регулярных авиационных маршрутов;
- создания основы для развития скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения между крупными городами;
- увеличения пропускной способности внутренних водных путей.

Следует указать на то обстоятельство, что указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» перечисленные ранее национальные цели развития Российской Федерации скорректированы. На период до 2030 года определены следующие национальные цели:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

В створе анализа задач, стоящих перед транспортным комплексом в интересах их реализации, обратим внимание, например, на такой установленный Указом целевой показатель, характеризующий достижение национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей», как «обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации». Среди целевых показателей, характеризующих достижение к 2030 году национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», особый интерес для нас представляет показатель «обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 %». В числе целевых показателей, характеризующих достижение национальных целей к 2030 году в рамках национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» особо значим для транспортной отрасли показатель «реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 % по сравнению с показателем 2020 года». В интересах достижения национальной цели «Цифровая трансформация» к транспортному комплексу в обязательном порядке должны быть применены и верифицированы такие показатели, как: «достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, ...а также государственного управления»; «увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 %»;

«увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года».

Обоснованно отмечается, что «транспортный комплекс определяет условия функционирования, является драйвером для многих отраслей. Транспортная доступность напрямую влияет на возможность людей передвигаться, делать это быстро, комфортно и безопасно. Транспорт оказывает непосредственное влияние на стандарты и тренды цифровой, экономической и инновационной повестки»⁶⁴.

В связи с особым значением транспортного комплекса и исходя из необходимости достижения перечисленных выше национальных целей развития, был разработан проект Транспортной стратегии до 2035 года.

Необходимость разработки этого документа при наличии действующей Транспортной стратегии до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, с изм. от 12 мая 2018 г.) обусловлена многими факторами:

- необходимостью приведения действующей Транспортной стратегии в соответствие с требованиями Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»;
- обеспечением осуществления «прорывного научно-технологического и социально-экономического развития РФ» (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»);
- наличием существенных новаций технического и технологического характера в мировой и отечественной экономике;
- переходом на долгосрочное планирование до 2035 года Минэкономразвития России и многих государственных компаний;
- наличием вызовов социально-экономического развития РФ на долгосрочный период к транспорту и параметрам его развития.

Проект Распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации до 2035 года» одобрен в основном на заседании Правительства Российской Федерации от 26 марта 2020 года (протокол № 10). В документе определены цели развития транспортного комплекса, соответствующие тем национальным целям, достижение которых к 2030 году установлено указом Президента Российской Федерации, а именно:

⁶⁴ Материалы совещания по вопросам развития транспортной отрасли. 7 мая 2020 г. [Электронный ресурс]: <https://transportrussia.ru/item...v-usloviyakh-pandemii.html>.

- обеспечение транспортной связанности территорий страны;
- организация эффективной перевозки грузов;
- обеспечение доступных и качественных перевозок пассажиров;
- встраивание транспортной системы в мировую транспортную сеть;
- обеспечение безопасности транспортного комплекса.

В проекте Стратегии определены конкретные задачи для достижения каждой из целей стратегии. Решение задач подтверждается показателями, которые установлены для горизонта 2024, 2030 и 2035 годов. В числе задач указаны также крупнейшие, наиболее значимые для страны транспортные проекты, которые планируется реализовать.

Первая цель, которая непосредственно влияет на достижение национальной цели по вхождению нашей страны в число крупнейших экономик мира и обеспечению темпов роста выше мировых. Первая цель стратегии также окажет непосредственное влияние на национальную цель по созданию в базовых отраслях экспортно-ориентированного сектора.

Крупнейшие экономики обладают современной транспортной инфраструктурой, составляющей основу развития страны, обеспечивающей потребности отраслей, реализацию инвестиционных проектов, экономический рост. Масштабная модернизация инфраструктуры — эффективная мера для запуска экономики в трудные времена. В рамках достижения первой цели до 2024 года запланированы строительство и реконструкция участков автомобильных и железных дорог, входящих в международные транспортные коридоры «Север — Юг» и «Восток — Запад». Это Байкало-Амурская и Транссибирская железнодорожные магистрали (Восточный полигон), а также автодорожный маршрут Европа — Западный Китай. За этот период предполагается построить и реконструировать 3,5 тыс. км федеральных автодорог и 33 автодорожных моста. В результате все мосты на сети федеральных дорог к 2024 году будут приведены в нормативное состояние. Предусмотрено, что три четверти существующих аэропортовых комплексов будут модернизированы и построены взлётные полосы и другие обеспечивающие объекты, увеличена их пропускная способность. Более половины региональных трасс будут приведены в нормативное состояние и поддерживаться в таковом. В семь раз уменьшится протяжённость участков внутренних водных путей, ограничивающих пропускную способность. Достигнет 85 % доля качественной и безопасной дорожной сети в 104 крупнейших городских агломерациях.

В качестве второй цели определено обеспечение экономически эффективных перевозок грузов, ускорение доставки и снижение транспортных издержек, возможность выбора грузоотправителем

наиболее оптимальных маршрутов, использование цифровых сервисов — это то, что необходимо для роста отечественной экономики и достижения национальных целей. В рамках второй цели будут внедрены технологии электронного документооборота, предоставляющие возможность заказа услуг и контроля за обработкой и перевозкой грузов в режиме онлайн, обеспечивающие мультимодальную перевозку грузов. Внедрение таких технологий, помимо удобства и экономической выгоды для бизнеса, позволит выровнять условия конкуренции между разными видами транспорта, обеспечить бесшовную их стыковку. Становятся прозрачными дисбалансы в налоговых, тарифных и ценовых режимах по всей цепочке поставки. Для владельца инфраструктуры такие подходы позволят оптимизировать, перераспределять загрузку, в полной мере задействовать пропускные способности.

Цель номер три проекта стратегии направлена на обеспечение перевозок людей качественно, безопасно и доступно по цене. Очевидно, что от объёма таких услуг зависит, насколько человек может реализовать свои социальные, трудовые и культурные потребности. Показателем доступности и востребованности таких услуг является транспортная подвижность населения, её уровень у нас примерно в два раза ниже по сравнению с другими странами. В рамках достижения третьей цели стратегии планируется сократить это отставание, предоставить людям возможность вести более мобильный образ жизни. Достигнуть этого результата предполагается путём решения целого ряда задач. В частности, речь идёт о замене устаревшего подвижного состава на современный, в том числе автобусов, троллейбусов и трамваев, в региональных центрах и крупных городских агломерациях, а также обеспечении доступности транспорта для маломобильных групп населения.

Цель номер четыре — встраивание транспортной системы в мировую транспортную сеть, что окажет существенное влияние на достижение другими отраслями экономики сразу нескольких национальных целей — в первую очередь вхождение в число крупнейших экономик и создание в базовых отраслях экспортно-ориентированного сектора. В рамках решения задачи предусмотрено повысить скорость доставки грузов по маршрутам международных транспортных коридоров, что будет обеспечено за счёт увеличения пропускной способности железнодорожных подходов к портам, увеличения объёмов производственной мощности самих портов, строительства и модернизации наиболее загруженных пунктов пропуска через государственную границу. Предполагается, что отрасль должна внести существенный вклад в рост выручки от экспорта транспортных услуг. На его долю к

2024 году должно приходиться около 30 % всего несырьевого экспорта, это около 25 млрд долларов.

В качестве механизмов достижения целей Транспортной стратегии предусмотрены следующие: внедрение инноваций, ориентация на наилучшие разработки в сфере защиты окружающей среды, массивный переход на гибридные электродвигатели, битопливные системы и двигатели, использующие сжиженный газ, новые резервы для повышения экономичности и экологичности.

Внедрение электронного документооборота на всех видах транспорта, цифровой анализ и управление транспортными потоками, создание условий для формирования бесшовных логистических связей — это лишь часть того, как в ближайшее время «цифра» изменит транспортный комплекс. Среди реализованных цифровых проектов, которые будут активно развиваться в дальнейшем, получать новые возможности, — системы «ЭРА-ГЛОНАСС», ЕГИС ОТБ, АСУ ТК, «Платон». Продолжается тестирование беспилотных систем на воздушном, морском, автомобильном, железнодорожном транспорте.

Транспортная стратегия содержит шесть разделов, в которых представлены:

- оценка состояния и основные проблемы транспортной отрасли;
- цели, задачи и индикаторы государственного управления в отрасли;
- способы достижения целей и решения задач;
- этапы и показатели развития отрасли по трём сценарным вариантам;
- механизмы реализации Стратегии;
- финансовое обеспечение реализации Стратегии.

Прогнозные показатели работы транспорта сформированы в соответствии со сценарными условиями социально-экономического развития страны на долгосрочный период до 2035 года, предусматривающими три сценарных варианта: базовый, целевой, консервативный).

Основные параметры базового и целевого сценарных вариантов:

- постепенное замедление мирового экономического роста с 3,2 % в 2016 г. до 2,8 % к 2020 г., в период до 2035 г. темпы роста будут находиться в диапазоне 2,5 — 2,9 %;
- умеренный мировой спрос на энергоносители;
- переориентация развитых стран на новые энергоэффективные технологии и альтернативные источники энергии;
- темпы роста цен на нефть и другие сырьевые товары не будут превышать 2 % в год;
- цена на нефть марки Urals в 2025 г. прогнозируется на уровне \$ 46,8 за баррель, в 2035 г. — \$ 57 за баррель.

При этом в целевой сценарий заложены более высокие среднегодовые темпы роста макроэкономических показателей: валовой внутренний продукт, инвестиции в основной капитал, рост промышленного производства, реальная заработная плата, оборот розничной торговли.

Ориентация базового, и в первую очередь целевого сценария, направлена на увеличение объёма инвестиций как ключевого фактора развития экономики.

Консервативный сценарий социально-экономического развития страны отличается более существенным замедлением мирового экономического роста, более низким спросом на энергоресурсы, что приведет к снижению цен на нефть марки Urals до уровня \$ 35 за баррель к концу текущего года и будет снижаться в реальном выражении в течение 2018 – 2020 гг. В последующие пятнадцать лет прогнозируется номинальный рост цены на нефть темпами, предусмотренными в базовом и целевом вариантах развития.

Соответственно, с учётом сценарных условий прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период до 2035 года в Стратегии разработаны также три сценарных варианта развития транспортной системы на период до 2035 года – базовый, целевой и консервативный.

Реализация Стратегии запланирована в два этапа: I этап – с 2019 по 2024 гг., II этап – с 2025 по 2035 гг. На первом этапе необходимо максимально использовать существующие транспортные мощности за счёт их модернизации и реконструкции, ликвидации узких мест транспортной сети. Значительная часть мероприятий первого этапа находится уже в стадии реализации и должна быть завершена к 2021 году. В течение второго этапа должен быть осуществлен переход к форсированному развитию транспортной системы России.

В Стратегии цели, задачи и индикаторы сформированы в соответствии с приоритетами государственного управления в транспортной отрасли:

- обеспечением территориальной целостности страны и связанности её регионов на основе Единой опорной транспортной сети;
- достижением сбалансированности развития транспортной инфраструктуры различных видов транспорта и оптимального использования их производственных мощностей для осуществления перевозок;
- обеспечением населения качественными транспортными услугами, доступными по цене и по месту проживания (нахождения);

- обеспечением устойчивости и предсказуемости работы транспортной системы;
- развитием сбалансированных транспортных систем городов и городских агломераций;
- повышением производительности труда, снижением затрат перевозчиков и владельцев грузов;
- обеспечением долговременной устойчивости транспортной инфраструктуры;
- созданием стабильной транспортной инфраструктуры с гарантированными нормативными потребительскими характеристиками;
- повышением конкурентоспособности транспортной системы России на мировом рынке;
- снижением рисков и предотвращением угроз в транспортной сфере;
- формированием современной транспортной системы на основе принципов устойчивого развития и рационального природопользования;
- научно-технологическим обеспечением интенсивного инновационного развития транспортного комплекса;
- совершенствованием системы обеспечения транспортной отрасли высококвалифицированными трудовыми ресурсами;
- совершенствованием механизмов привлечения инвестиций в транспортную отрасль на долгосрочной основе.

Согласно поручениям Президента Российской Федерации В. В. Путина, Правительство Российской Федерации должно было утвердить Транспортную стратегию до 15 апреля 2020 года, в соответствии с которым Министерству транспорта было дано поручение Правительства Российской Федерации: до 2 апреля представить предложения по приоритизации и возможной корректировке пообъектного состава проектов, включенных в проект стратегии, с учётом наличия проектно-сметной и градостроительной документации, возможностей бюджета по их финансированию, а также готовности к освоению средств на их создание.

Объективной причиной неисполнения поручения в установленный срок, как и в целом невыполнения планов и программ развития транспортного комплекса, стала пандемия коронавируса (COVID-19).

Дело в том, что в условиях противодействия завозу и распространению пандемии принятие мер по достижению установленных целей становится не только невозможным, но и прямо противоречит потребностям обеспечения безопасности населения России.

Как показала практика, в условиях угрозы завоза и распространения пандемии и сопутствующей ей политике изоляционизма исключается возможность решения такой цели развития транспортного комплекса, как встраивание транспортной системы в мировую транспортную сеть

Более того, в условиях нарастания эпидемиологической опасности возникает проблема обеспечения транспортной связанности территорий страны — ещё одной цели развития транспортного комплекса.

В этих условиях вопросы организации эффективной перевозки грузов, обеспечения доступных и качественных перевозок пассажиров становятся также весьма проблематичными.

В этой связи необходимо осознавать последствия пандемии для транспорта. На совещании по вопросам развития транспортной отрасли, проведенной в режиме видеоконференции 7 мая 2020 года, Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что «От стабильности работы отрасли зависит не только деятельность отдельных предприятий, регионов, но и страны как единого целого... В транспортном комплексе России заняты порядка 4,5 млн человек»⁶⁵. Согласно оценке последствий пандемии для транспортного комплекса России, представленной на совещании по вопросам развития транспортной отрасли «спрос на транспортные услуги заметно упал: если в I квартале грузооборот и пассажирооборот снизился на 3–4 %, то в апреле в сфере пассажирских перевозок на всех видах транспорта падение составило 70–95 %. По сравнению с прошлым годом сокращение погрузки на сети РЖД в апреле составило 11 %, по металлам и нефти — 20 %. Перевозка грузов автомобильным транспортом за март–апрель внутри страны уменьшилась на 29 %; грузооборот на внутреннем водном транспорте — на 14 %». По мнению генерального директора — председателя правления ОАО «РЖД» О. В. Белозёрова, «на рынке перевозок наиболее сложная ситуация сложилась в пассажирском комплексе. В пригородных перевозках снижение пассажиропотока составило почти 70 %»⁶⁶.

Проблемы, связанные с организацией авиaperезовок в условиях пандемии, когда полёты пассажирской авиации практически были прекращены, вполне очевидны.

Тем не менее, представляется, что наибольший, критический ущерб в результате пандемии нанесен российскому морскому и речному транспорту, имеющему ярко выраженный сезонный характер. Учи-

⁶⁵ Материалы совещания по вопросам развития транспортной отрасли. 7 мая 2020 г. // [Электронный ресурс]: <https://transportrussia.ru/item...v-usloviyakh-pandemii.html>.

⁶⁶ Там же.

тывая эту специфику, предопределяющую то, что за пять месяцев необходимо заработать средства, чтобы дожить до следующей навигации, ситуация, когда в круизном пассажирском судоходстве выручка упала на 95 %, представляется по меньшей мере критической. Более того, произошел полный отказ зарубежных фрахтователей и туристов от выхода в навигацию 2020 года, что делает перспективы получения выручки предприятиями отрасли также малореальными.

В условиях ограничений объём перевозок грузов в международном сообщении снизился на 20 %, в направления Китая — на 40 %, во внутрироссийском сообщении — на 30 % по сравнению с прошлым годом. На этом фоне падают ставки на автотранспортные услуги, и увеличивается период оплаты услуг. При этом особое значение приобретает то обстоятельство, что около 80 % участников рынка в этом сегменте — предприятия малого и среднего бизнеса.

На самом массовом в России виде транспорта — общественном транспорте, которым ежегодно перевозится порядка 13 млрд пассажиров, падение объёмов перевозок составило от 40 до 90 %. Учитывая то, что этот вид транспорта относится в основном к ведению субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, сокращение поступлений в доходную часть бюджетов второго и третьего уровня бюджетной системы Российской Федерации оценить сложно, однако, оно представляется весьма значительным.

Едва ли не единственным видом транспорта, не пострадавшим от пандемии, стал трубопроводный, на функционирование которого, однако, не могло не повлиять снижение цен на нефть.

На объём грузоперевозок в связи со сложившейся ситуацией пандемии влияет закрытие производственных предприятий в международной среде, угроза закрытия предприятий в России, увеличение сроков поставки грузов, следующих через границу, необходимость самоизоляции водителей между рейсами и снижение платежеспособности отраслей экономики. Возможными негативными последствиями для отрасли могут стать переориентация и снижение транспортных потоков, уменьшение рентабельности, демпинг и снижение тарифов.

Объём российского рынка грузоперевозок в ближайшей перспективе будет зависеть от дальнейшего сценария развития событий. Опираясь на разработки специалистов Министерства транспорта Российской Федерации, представляется возможным выделить два сценарных плана развития событий.

Согласно оптимистичному сценарию, спад пандемии коронавируса в период восстановления производств, продукция которых импортировалась в Россию, произойдёт частичное перераспределение гру-

зопотоков в пользу внутренних перевозок. После прекращения распространения инфекционного заболевания будет наблюдаться спад грузоперевозок на период 1 – 2 месяцев, в течение которого возможно снижение тарифов при обострении конкуренции между игроками. При реализации оптимистического сценария и поддержке государства отрасль покажет небольшое падение в текущем году и постепенное восстановление в 2021 – 2022 гг.

Базовый сценарий предполагает, что коронавирусная инфекция будет распространяться длительный период. Закрытие европейских промышленных предприятий на длительный срок внесет сбой в системы поставок продукции и запчастей для импортозависимых отраслей. В результате будет наблюдаться переориентация транспортных поставок на другие регионы. Введённый в большинстве регионов России карантин может спровоцировать закрытие многих предприятий, что ещё больше снизит объём грузовых перевозок. В борьбе за клиента компании будут использовать демпинг для получения средств на оплату лизинговых и кредитных платежей. Данный фактор повлечёт за собой снижение тарифов, падение рентабельности перевозчиков и уход игроков с рынка. По итогам 2020 года снижение объёма рынка составит около 10 %, затем он начнет медленно расти и к 2022 году отыграет половину этого падения.

При развитии пессимистичного сценария, широкое распространение коронавирусной инфекции вызовет остановку крупных производств, что может спровоцировать не только дефицит товаров, но и производственный и, как следствие, финансовый кризис. Выход международных перевозчиков на внутренний рынок повлечёт за собой вынужденный демпинг, снижение тарифов и прекращение деятельности ряда игроков. Переориентация перевозчиков промышленных товаров на товары первой необходимости ещё больше увеличит насыщенность рынка и ужесточит конкуренцию и борьбу за заказы. В наиболее благоприятной ситуации при этом окажутся коммерческие перевозчики в структуре крупнейших ритейлеров.

При реализации пессимистичного сценария в ближайшие 2 года рынок потеряет до 20 % своего объёма, после 2021 года может начаться восстановительный рост с темпом примерно по 5 % в год. Прохождение данного пути отраслью грузоперевозок возможно только при эффективной и оперативной поддержке государства и введении дополнительных мер, позволяющих сохранить игроков рынка.

«В таких условиях, – как особо указал Е. И. Дитрих, – приоритетом является сохранение здоровья пассажиров и работников транспортного комплекса. Организована полная санитарно-гигиеническая обработка воздушных судов, поездов, автобусов, объектов тран-

спортивной инфраструктуры. Обеспечен запас одноразовых масок, дезинфицирующих средств для пассажиров и членов экипажей на борту воздушных судов. Работники транспортного комплекса обеспечены средствами индивидуальной защиты. Они регулярно проходят медицинские осмотры и тесты на коронавирус»⁶⁷.

Таким образом, представляется обоснованным вывод о том, что в условиях сложившейся эпидемиологической обстановки, угрозы распространения пандемии (COVID-19), вопросы организации эффективной перевозки грузов, обеспечения доступных и качественных перевозок пассажиров становятся весьма проблематичными, а достижение в обозримой перспективе поставленных перед транспортной системой базовых (стратегических) целей — крайне сомнительным. Очевидно, что из пяти целей, поставленных в проекте Транспортной стратегии до 2035 года, достижимой и особо значимой становится одна.

Основным приоритетом развития транспортного комплекса в сложившейся обстановке является безопасность, приобретающая при этом новое содержание и трансформирующаяся от транспортной безопасности, безопасности населения на транспорте, безопасности транспортного комплекса, т.е. тех видов, легализация которых в той или иной степени в транспортном законодательстве осуществлена, в безопасность пассажиров и работников транспортного комплекса в части сохранения их здоровья на объектах транспорта.

⁶⁷ Материалы совещания по вопросам развития транспортной отрасли. 7 мая 2020 г. [Электронный ресурс]: <https://transportrussia.ru/item...v-usloviyakh-pandemii.html>.

Раздел V.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЗАВОЗУ И РАСПРОСТРАНЕНИЮ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19

Представленные выше результаты анализа влияния последствий пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 на реализацию планов и программ развития транспортного комплекса России позволяют определить в качестве приоритета деятельности субъектов управления транспортом и иных участников транспортных правоотношений безусловное принятие всех необходимых мер для противодействия завозу и распространению на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19 в интересах обеспечения безопасности пассажиров и работников транспортного комплекса, а также населения страны в целом.

В этой связи первоначально необходимо определить соотношение понятия «транспортная безопасность» с понятиями, находящимися с ним в родовидовой зависимости, однородными понятиями, определить их взаимосвязь и вычленив на этой основе место исследуемого нами термина, содержание которого способно отразить и легально зафиксировать потребность обеспечения безопасности пассажиров и работников транспортного комплекса, а также населения страны в целом, как участников транспортных правоотношений в условиях угрозы распространения на территории Российской Федерации инфекций, возникновения эпидемий (пандемий).

Следует отметить, что общественные отношения, возникающие в процессе и по поводу обеспечения транспортной безопасности урегулированы значительным числом норм, содержащихся в целом ряде нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности и юридической силы. Специалистами в сфере транспортного права достаточно подробно исследованы вопросы теории и практики правового обеспечения транспортной безопасности⁶⁸, безопасности пассажиров на транспорте⁶⁹, экологической безопасности в процессе функционирования транспорта и др.⁷⁰

Столь пристальное внимание к юридическим и организационным аспектам обеспечения транспортной безопасности предопределено тем обстоятельством, что, как уже отмечалось ранее, в Российской

Федерации транспорт является одной из крупнейших базовых отраслей хозяйства, важнейшей составной частью производственной и социальной инфраструктуры. Транспортные коммуникации объединяют все районы страны, что является необходимым условием её территориальной целостности и единства её экономического пространства. Они связывают страну с мировым сообществом, являясь материальной основой обеспечения внешнеэкономических связей России и её интеграции в глобальную экономическую систему. Обеспечение безопасности и устойчивого функционирования транспортной системы Российской Федерации является необходимым условием существенного повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировой арене.

Усиление внимания государства к проблемам обеспечения транспортной безопасности обусловлено рядом факторов, в числе которых:

- беспрецедентной эскалацией терроризма и диверсий на транспорте, применением со стороны структур внутригосударственного и международного терроризма новых, особо опасных способов совершения диверсионных актов (массовое использование террористов-смертников и транспортных средств как орудий диверсии);
- активизацией национальных и транснациональных форм организованной преступности, специализирующихся на незаконных внешнеэкономических операциях, контрабанде, нелегальной миграции, использующих транспортные артерии в своих преступных целях;
- тесным переплетением терроризма с международным наркобизнесом — главным его финансовым источником;

⁶⁸ Духно Н. А., Землин А. И., Землина О. М., Лещов Г. Ю., Николаева Н. В., Опенышев О. С., Павлова В. А., Пищелко А. В., Холиков И. В., Чеботарева А. А. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: Монография / Под общ. ред. А. И. Землина, предисл. Н. А. Духно. — М.: Юридический институт МИИТ, 2018; Землин А. И., Пищелко А. В. Актуальные вопросы правового обеспечения транспортной безопасности // Материалы международной научной конференции «Борьба с правонарушениями в сфере экономики: правовые, процессуальные и криминалистические проблемы». — Новосибирск, 2019. — С. 51 — 54.

⁶⁹ Корякин В. М. Понятие транспортной безопасности и её место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 3. — С. 51 — 59.

⁷⁰ Bagreeva, E. G., Zemlin, A. I., Shamsunov, S. Kh. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking. *Ekoloji*, 2019, T. 28, No. 107, pp. 4071 — 4079; Bagreeva, E. G., Zemlin, A. I., Shamsunov, S. Kh. Does Environmental Safety Depend Upon the Legal Culture of Transport Specialists? *Ekoloji*, 2019, Iss. 107, pp. 4961 — 4965 и др.

- непрерывным ростом иных форм неправомерного вмешательства в функционирование транспортного комплекса (блокирование транспортных путей, транспортных средств, хищения и хулиганство на транспорте и т.п.).

Изложенное детерминирует необходимость чёткого и полного правового обеспечения деятельности по недопущению угроз эффективному функционированию транспортного комплекса, нарушений в транспортной сфере.

Правовой основой безопасности в Российской Федерации в настоящее время выступают: Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», Федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и множество других нормативных правовых актов, в том числе отраслевых.

Применительно к решению проблемы обеспечения безопасности участников транспортных отношений с необходимостью надлежит рассмотреть источники транспортного права. Естественно, следует оговориться о том, что транспортное право не может быть признано самостоятельной отраслью права, наравне, например, с административным. Позиция авторов о возможности, критериях и основаниях признания правовых образований комплексными и самостоятельными отраслями права, выводом из которой является обоснование статуса транспортного права как комплексной отрасли права, подробно изложена в ряде опубликованных ранее работ представителей научной школы «Транспортное право»⁷¹. Учитывая то обстоятельство, что

⁷¹ Духно Н. А. Школа транспортного права // Транспортное право и безопасность. — 2019. — № 4 (32). — С. 159–166; Землин А. И. К вопросу о включении транспортного права в Номенклатуру специальностей научных работников в сфере юриспруденции // Актуальные проблемы правового регулирования в транспортной сфере в условиях инновационного развития транспортного комплекса и формирования высокоскоростных транспортных систем. Материалы всеросс. научно-практ. конф. 24 апреля 2013 года. — М.: МИИТ, 2013; Он же. О роли транспортного права в современных условиях // Организационно-правовые проблемы обеспечения транспортной деятельности в Российской Федерации Материалы всеросс. научно-практ. конф. 28 марта 2017 года. — М.: МИИТ, 2017; Он же. Пар. 1.3. Транспортное право в системе российского права // Транспортное право: общая часть: Учебник / Под ред. Н. А. Духно, А. И. Землина. — М.: Юридический институт МИИТа, 2017. — С. 21–30.

транспортное право сочетает в себе как властно-организационные, так и имущественные отношения, правоотношения в области транспорта регулируются множеством правовых актов различной юридической силы.

Следует особо отметить, что отношения, возникающие в процессе управления транспортным комплексом государства, обеспечения транспортной безопасности и безопасности пассажиров на транспорте, охраны окружающей среды при эксплуатации транспорта как источника повышенной опасности, подробно регулируются нормами транспортного права⁷².

Федеральный закон «О транспортной безопасности», определяющий собственно понятие транспортной безопасности; процесс обеспечения транспортной безопасности как реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса; соблюдение транспортной безопасности как выполнение физическими лицами, следующими либо находящимися на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, требований, установленных Правительством Российской Федерации и др., закрепляет в качестве целей обеспечения транспортной безопасности устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. В частности, целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, под которыми понимаются противоправные деяния, в том числе террористические акты, угрожаю-

⁷² Bagreeva, E. G., Zemlin, A. I., Shamsunov, S. Kh. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking. *Ekoloji*, 2019, T. 28, № 107, pp. 4071 – 4076; Zemlin, A., Pishchelko, A., Kharlamova, Y. Problems of realisation of public oversight in the field of transport counterterrorism policy. *Kutafin University Law Review*, 2020, Vol. 7, Iss. 1, pp. 67 – 78; Духно Н. А., Землин А. И., Химич Т. М., Филиппова М. Ю., Расулов А. В., Гоц Е. В., Землина О. М., Матвеева М. А., Пищелко А. В., Мельникова Ю. В., Борисова С. В., Мамонова М. В., Мельников В. С., Опеньшев О. С., Петров Ю. И., Харламова Ю. А. Транспортное право: Учебник. – М.: Юрайт, 2020. – Сер. 76 Высшее образование (2-е изд., пер. и доп.); Духно Н. А., Землин А. И., Землина О. М., Лещов Г. Ю., Николаева Н. В., Опеньшев О. С., Павлова В. А., Пищелко А. В., Холиков И. В., Чеботарева А. А. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: Монография / Под общ. ред. А. И. Землина; предисл. Н. А. Духно. – М.: Юридический институт МИИТ, 2018; Землин А. И., Холиков И. В., Мельникова А. А. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры: монография. – Москва: Юридический институт МИИТ, 2019 и др.

щие безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. На недостаточно чёткое и однозначное определение транспортной безопасности вполне основательно указывают специалисты в сфере транспортного права, отмечая как содержательные, так и сущностные признаки, различающие понятия «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте»⁷³.

Рассматривая вопросы правового регулирования транспортных отношений в интересах обеспечения безопасности в транспортной сфере в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции, следует учитывать конституционно установленное разграничение в этой области предметов ведения. Статья 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации федеральный транспорт и пути сообщения, оборону и безопасность. Статья 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечение правопорядка, общественной безопасности, экологической безопасности, борьбу с катастрофами и ликвидацию их последствий, в том числе в области транспортной деятельности.

К числу законодательных актов, непосредственно регулирующих транспортные отношения, в частности, относятся: ГК РФ, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»; Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ; Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ и др. В нормах поименованных правовых актов, образующих в совокупности достаточно предметно определённый и институционально обособленный блок транспортного законодательства, особо ре-

⁷³ Землин А. И. Техническое регулирование в системе административно-правового обеспечения транспортной безопасности (на примере железнодорожного транспорта) // Юридическая наука. — 2019. — № 6. — С. 57–64; Землин А. И., Холиков И. В., Мельникова А. А. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры: Монография. — М.: ЮИ МИИТ, 2019; Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: Монография / Под общ. ред. А. И. Землина; предисл. Н. А. Духно: Монография. — М.: ЮИ МИИТ, 2018; Корякин В. М. Понятие транспортной безопасности и её место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 3; Он же. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 11. — С. 26–32 и др.

гулируются и отношения, которые возникают в процессе функционирования элементов транспортного комплекса в особых условиях. Следует особо отметить, что отношения, возникающие в процессе управления транспортным комплексом государства, обеспечения транспортной безопасности и безопасности пассажиров на транспорте, охраны окружающей среды при эксплуатации транспорта как источника повышенной опасности, подробно регулируются нормами транспортного права⁷⁴.

Актом высшей юридической силы, определяющим основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации и другие имеющие существенное для настоящего исследования вопросы, является Федеральный закон «О безопасности», в котором, в прочем, как неоднократно отмечалось специалистами, отсутствует легальное определение термина «безопасность»⁷⁵. По мнению авторов, отдавать столь принципиальный вопрос на откуп отраслевому законодательству не только не целесообразно, но и опасно, поскольку влечёт за собой недопустимые разночтения в легальных определениях различных видов безопасности.

Согласно традиционному подходу термин «безопасность» понимается как состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства. Категория «безопасность» сама по себе

⁷⁴ Bagreeva, E. G., Zemlin, A. I., Shamsunov, S. Kh. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking. *Ekoloji*, 2019, T. 28, № 107, pp. 4071 – 4076; Zemlin A., Pishchelko A., Kharlamova Y. Problems of realisation of public oversight in the field of transport counterterrorism policy. *Kutafin University Law Review*, 2020, Vol. 7, Iss. 1, pp. 67 – 78; Духно Н. А., Землин А. И., Химич Т. М., Филиппова М. Ю., Расулов А. В., Гоц Е. В., Землина О. М., Матвеева М. А., Пищелко А. В., Мельникова Ю. В., Борисова С. В., Мамонова М. В., Мельников В. С., Опёнышев О. С., Петров Ю. И., Харламова Ю. А. Транспортное право: Учебник. – М.: Юрайт, 2020. – Сер. 76 Высшее образование (2-е изд., пер. и доп.); Духно Н. А., Землин А. И., Землина О. М., Лещов Г. Ю., Николаева Н. В., Опёнышев О. С., Павлова В. А., Пищелко А. В., Холиков И. В., Чеботарева А. А. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: Монография / Под общ. ред. А. И. Землина; предисл. Н. А. Духно. – М.: Юридический институт МИИТ, 2018; Землин А. И., Холиков И. В., Мельникова А. А. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры: монография. – М.: Юридический институт МИИТ, 2019 и др.

⁷⁵ Землин А. И., Землина О. М., Швыдченко О. Н. Актуальные вопросы технического регулирования безопасности метрополитенов // Вестник Юридического института МИИТ. – 2018. – № 1 (21). – С. 87 – 101; Землин А. И. Административно-правовые аспекты обеспечения транспортной безопасности // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2019 – № 4 (28). – С. 10 – 14.

является комплексной. Она охватывает важнейшие сегменты внутренней жизни государства и общества, которые тесно связаны между собой и во многом взаимозависимы. Так, в сферу безопасности государства входят экономическая, военная, политическая, экологическая, промышленная, информационная, пожарная, санитарная и другие. Особое место в структуре национальных интересов Российской Федерации занимает национальная безопасность и как её неотъемлемая составная часть — транспортная безопасность.

Федеральный закон «О транспортной безопасности», определяющий собственно понятие транспортной безопасности; процесс обеспечения транспортной безопасности как реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса; соблюдение транспортной безопасности как выполнение физическими лицами, следующими либо находящимися на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, требований, установленных Правительством Российской Федерации и др., закрепляет в качестве целей обеспечения транспортной безопасности устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. В частности, целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, под которыми понимаются противоправные деяния, в том числе террористические акты, угрожающие безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. На недостаточно чёткое и однозначное определение транспортной безопасности вполне основательно указывают специалисты в сфере транспортного права, отмечая как содержательные, так и существенные признаки, различающие понятия «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте»⁷⁶.

⁷⁶ Землин А. И. Техническое регулирование в системе административно-правового обеспечения транспортной безопасности (на примере железнодорожного транспорта) // Юридическая наука. — 2019. — № 6. — С. 57–64; Землин А. И., Холиков И. В., Мельникова А. А. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры: Монография. — М.: ЮИ МИИТ, 2019; Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: Монография / Под общ. ред. А. И. Землина; предисл. Н. А. Духно. — М.: ЮИ МИИТ, 2018; Корякин В. М. Понятие транспортной безопасности и её место в общей системе национальной бе-

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Важным для настоящего исследования является то, что нормы Закона определяют понятие чрезвычайной ситуации как обстановку на определённой территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей; содержание терминов «предупреждение чрезвычайных ситуаций» и «ликвидация чрезвычайных ситуаций».

Нормами Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», регулирующего отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, дан целый ряд определений, имеющих непосредственное отношение для настоящего исследования, результаты анализа которых в соответствии с логикой исследования будут представлены далее.

Стратегия Национальной безопасности Российской Федерации определяет национальную безопасность как состояние защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Согласно Стратегии, национальная безопасность включает в себя, в том числе, транспортную безопасность.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года «экономическая безопасность» рассматривается в том же

запасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 3; Он же. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 11. — С. 26 — 32; Землин А. И., Землина О. М., Козлов В. В., Холиков И. В. Правовые и организационные аспекты обеспечения противодействия терроризму на транспорте: Учебник для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2020. — 156 с. и др.

ракурсе — как состояние защищённости национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство её экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Под угрозой экономической безопасности понимается совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере⁷⁷.

Комплексной программой обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 года № 1285-р, предусмотрен ряд мероприятий по обеспечению безопасности функционирования транспорта, обеспечения безопасности пассажиров.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 г. № 1285-р утверждена Комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте, ставшая основой построения системы обеспечения безопасности транспортного комплекса.

Создание комплексной системы обеспечивалось путём реализации взаимосвязанных мероприятий в сфере транспортного комплекса, адекватных угрозам совершения актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности.

Комплексной программой обеспечения безопасности населения на транспорте определены принципы создания и совершенствования комплексной системы, порядок реализации Программы, её ресурсное обеспечение, ответственные исполнители, результативность и эффективность использования ресурсов, выделяемых на её реализацию.

Следует уточнить, что согласно положениям Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.07.2010 г. № 1285-р (ред. от 04.07.2019 г.), созданной во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте», под «безопасностью населения на транспорте» понимается состояние защищённости пассажиров и персонала на транспорте от актов незаконного вмешательства, а под «обеспечением безопасности

⁷⁷ Холиков И. В. Теоретико-правовые аспекты международного сотрудничества в сфере противодействия угрозам экономической безопасности // Образование. Наука. Научные кадры. 2012. — № 4. — С. 29–31.

населения на транспорте» — реализация системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства.

Напомним, что Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (последняя редакция) определяет обеспечение транспортной безопасности как «реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства». Статья 2 Федерального закона определяет в качестве целей обеспечения транспортной безопасности устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства. Согласно статье 4 Закона «О транспортной безопасности» обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков.

Отметим, что до внесения в 2019 году изменений в Комплексную программу обеспечения безопасности населения на транспорте понятие «обеспечение безопасности пассажиров на транспорте» предусматривало не только предотвращение угроз, связанных с актами незаконного вмешательства, как это определено в настоящее время, но и с «чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера на транспорте», то в настоящее время оно по генезису угроз полностью совпадает с определением, содержащимся в Федеральном законе «О транспортной безопасности». Следует отметить, что на неоднозначность и противоречивость определений, используемых в законодательстве о транспортной безопасности, указывается целым рядом ученых, труды которых уже упомянуты выше.

Основными направлениями государственной транспортной политики в области обеспечения безопасности транспортной системы являются:

- проведение политики последовательного повышения уровня технической и технологической безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- обеспечение защиты транспорта от актов незаконного вмешательства.

Государственная политика в области обеспечения безопасности транспорта предусматривает формирование и контроль требований безопасности на всех видах объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также создание нормативно-правовых

условий и экономических методов стимулирования безальтернативного и полного их исполнения.

Предусматривается проведение последовательной политики повышения уровня технической и технологической безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. При этом повышение требований по безопасности необходимо сочетать с повышением полноты и точности контроля за их выполнением, а также с повышением эффективности мер воздействия на нарушителей.

Предусматривается развитие средств и систем государственного надзора и контроля в сфере транспорта, создание единой государственной многоуровневой системы мониторинга и управления обеспечением безопасности на транспорте. При этом важное значение имеет оптимизация и развитие инфраструктуры контрольно-надзорных служб, а также совершенствование правовых основ их функционирования.

Анализ показывает, что мероприятия Программы на первом этапе её реализации (2010 – 2013 гг.) были направлены на создание комплексной системы и решение задач, которые обеспечили реализацию первоочередных мер и формирование её основных элементов.

На втором этапе реализации Программы (2019 – 2022 гг.) осуществляется дальнейшее развертывание комплексной системы, её совершенствование и развитие.

Реализация Программы предусматривает координацию действий и объединение сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и субъектов транспортной инфраструктуры.

Целью Программы является реализация приоритетных мероприятий обеспечения безопасности населения на транспорте, направленных на создание, развертывание, совершенствование и развитие комплексной системы.

Приоритетными направлениями Программы являются:

- совершенствование законодательства Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности, а также создания и функционирования комплексной системы;
- повышение защищённости пассажиров и персонала на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности;
- совершенствование системы информационного обеспечения безопасности населения на транспорте, интегрирующей информационные ресурсы органов исполнительной власти всех уровней в области обеспечения транспортной безопасности в

единое защищённое закрытое информационное пространство.

Задачами повышения защищённости пассажиров и персонала на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, являются:

- реализация комплекса организационных и технических мероприятий, направленных на повышение защищённости населения на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности;
- оснащение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств техническими средствами и системами обеспечения транспортной безопасности.

В рамках совершенствования законодательства Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности, а также создания и функционирования комплексной системы реализуется задача по установлению единообразного порядка нормативно-правового регулирования в области обеспечения транспортной безопасности.

Задачами совершенствования подготовки, обучения и аттестации в области обеспечения транспортной безопасности являются:

- совершенствование технологий, методик, программ подготовки, обучения и аттестации в области обеспечения транспортной безопасности;
- повышение уровня подготовки в области обеспечения транспортной безопасности;
- повышение информированности населения на транспорте, исследование и изучение общественного мнения.

Задачами создания системы информационного обеспечения безопасности населения на транспорте, интегрирующей информационные ресурсы органов исполнительной власти всех уровней в области обеспечения транспортной безопасности в единое защищённое закрытое информационное пространство, являются:

- развитие интеграции в единое защищённое информационное пространство существующих и создаваемых информационных систем, с помощью которых решаются задачи в области обеспечения безопасности населения на транспорте, информирования и оповещения населения;
- повышение уровня и качества контроля и надзора в области обеспечения безопасности населения на транспорте и защита жизни и здоровья людей на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

26 марта 2020 г. на заседании под руководством Председателя Правительства РФ М. В. Мишустина, на котором обсуждался проект Транспортной стратегии России на период до 2035 года, особо было акцентировано внимание на то, что «главная цель» — обеспечить безопасность пассажиров, снизить травматизм, не допускать гибели людей на транспорте»⁷⁸. Достижение этой цели обеспечивается реализацией Транспортной стратегии Российской Федерации, Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации, Стратегии развития автомобильного и наземного городского электрического транспорта Российской Федерации, Стратегии развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, а также реализацией национальных, федеральных и ведомственных программ.

Необходимо понимать, что обеспечение безопасности транспортного комплекса, в той или иной степени, заложено в каждой целевой программе.

В рамках реализации Ведомственной целевой программы Министерства транспорта Российской Федерации: «Цифровая платформа транспортного комплекса Российской Федерации», сформированной с учётом Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 гг. (утв. указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203), Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (утв. указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 г. № 642), предполагается достижение следующих целей Государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596):

- повышение доступности качественных транспортных услуг для обеспечения транспортной подвижности населения на уровне 4,2 тыс. пасс.-км на 1 жителя;
- повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы с целью сокращения числа происшествий на транспорте на единицу транспортных средств на 10 % по отношению к уровню 2016 года, путём создания информационной инфраструктуры сквозных цифровых технологий и цифровой платформы транспортного комплекса в интересах обеспечения потребностей власти, бизнеса и граждан, развития и обеспечения функционирования систем информационного обеспечения безопасности населения на транспорте.

⁷⁸ Доклад на совещании по вопросам развития транспортной отрасли. 7 мая 2020 г. [Электронный ресурс]: <https://transportrussia.ru/item...v-usloviyakh-pandemii.html>.

При этом ожидаемыми результатами по достижению цели — повышение уровня информационного обеспечения безопасности населения на транспорте с обеспечением до 30000 субъектов транспортной деятельности в рамках решения задачи 2 — совершенствование и обеспечение функционирования систем информационного обеспечения безопасности населения на транспорте с учётом изменения законодательства в области транспортной безопасности и безопасности населения на транспорте, а также в рамках принимаемых на государственном уровне мер по обеспечению безопасности международных и массовых, в том числе, спортивных мероприятий являются:

- существенное возрастание числа пользователей и объёма формируемых и коллективно используемых информационных ресурсов в сфере транспортной безопасности за счёт развития функциональных возможностей Единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности (далее также — ЕГИС ОТБ);
- внедрение и возможность использования информационных ресурсов ЕГИС ОТБ в деятельности структурных подразделений региональных органов власти, ответственных за мониторинг реализации требований транспортной безопасности;
- совершенствование системы информационного обеспечения безопасности населения на транспорте с учётом изменения законодательства в области транспортной безопасности и безопасности населения на транспорте;
- количество автоматизированных государственных функций по направлению обеспечения транспортной безопасности за счёт создания дополнительных функциональных подсистем ЕГИС ОТБ, обеспечивающих информационную поддержку процессов и мероприятий в области обеспечения транспортной безопасности уполномоченным представителям органов исполнительной власти к концу 2019 года составит 29 шт., к концу 2020 года составит 30 шт., к концу 2021 года составит 31 шт., к концу 2022 года составит 32 шт., к концу 2023 года составит 33 шт., к концу 2024 года составит 34 шт.;
- обеспечение (поддержание) заданных параметров доступности сервисов и данных в области информационного обеспечения транспортной безопасности для уполномоченных пользователей федеральных органов исполнительной власти в период реализации программы (2019 — 2024 г.) на уровне не менее 98,0 %;
- обеспечение информационного взаимодействия с органами транспортного обеспечения массовых спортивных мероприятий (Федеральным центром управления пассажирскими пере-

возками, городскими центрами управления пассажирскими перевозками), информационными системами органов обеспечения безопасности массовых спортивных мероприятий (Оперативный штаб, уполномоченные органы ФСБ России и МВД России);

- оперативное предоставление руководству Министерства, уполномоченным должностным лицам Министерства транспорта Российской Федерации максимального объёма информации о конкретном объекте транспортной инфраструктуры (субъекте транспортной инфраструктуры) и/или угрозе объектам транспортного комплекса.

Общий объём финансирования мероприятия «Развитие единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, включая автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств» за счёт средств федерального бюджета оценивается в размере 1 208 584,63 тыс. рублей, в том числе:

- на 2019 год — 192 571,30 тыс. рублей;
- на 2020 год — 192 571,30 тыс. рублей;
- на 2021 год — 193 912,40 тыс. рублей;
- на 2022 год — 201 668,90 тыс. рублей;
- на 2023 год — 209 735,65 тыс. рублей;
- на 2024 год — 218 125,08 тыс. рублей.

В рамках мероприятия «Эксплуатация систем информационного обеспечения безопасности населения на транспорте» обеспечивается функционирование введённых в декабре 2013 года в эксплуатацию следующих государственных информационных систем: единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ), системы сбора результатов технического мониторинга и контроля объектов транспортной инфраструктуры (СС ТМК), Координационного центра Минтранса России и единой межведомственной системы сопряжения информационных систем, решающих задачи в области обеспечения безопасности на транспорте (СС РМ), техническая поддержка вычислительной и телекоммуникационной инфраструктуры, непрерывная техническая поддержка пользователей систем — подразделений федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных Правительством Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности.

Общий объём финансирования мероприятия «Эксплуатация систем информационного обеспечения безопасности населения на транспорте» за счёт средств федерального бюджета оценивается в размере 3 999 064,96 тыс. рублей, в том числе:

- на 2019 год — 640 212,60 тыс. рублей;
- на 2020 год — 640 212,60 тыс. рублей;
- на 2021 год — 640 212,60 тыс. рублей;
- на 2022 год — 665 821,10 тыс. рублей;
- на 2023 год — 692 453,95 тыс. рублей;
- на 2024 год — 720 152,11 тыс. рублей.

Промежуточными результатами решения задач для достижения целей обеспечения транспортной безопасности в 2019 году стали следующие показатели:

- доля эксплуатируемых внутренних водных путей с освещаемой и отражательной обстановкой на уровне 37,7 %;
- капитальный ремонт и реконструкция железнодорожных путей общего пользования в объеме 5886,5 км;
- подготовка нормативно-правовой базы, обеспечивающей создание системы отслеживания перевозок товаров с применением средств идентификации (пломб), функционирующих на основе технологии глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС;
- повышение уровня оснащённости объектов транспортного комплекса техническими средствами обеспечения транспортной безопасности;
- создание и обновление электронных навигационных карт внутренних водных путей Российской Федерации и базы данных навигационной информации на участках внутренних водных путей общей протяжённостью не менее 9 000 км;
- количество показателей, обрабатываемых в централизованном банке данных информационно-аналитической системы регулирования на транспорте (АСУ ТК), характеризующих состояние транспортной системы в объеме 1200 единиц;
- количество субъектов транспортной деятельности, подключенных к единому защищённому закрытому информационному пространству в сфере обеспечения безопасности населения на транспорте, в объеме 100 единиц;
- обеспечение покрытия первоочередных объектов транспортной инфраструктуры (включая железнодорожную и автодорожную инфраструктуру) сетями связи с обеспечением широкополосной беспроводной передачи данных и голоса;
- развертывание сетей сбора телеметрической информации на приоритетных объектах транспортной инфраструктуры;
- реализация Приоритетных направлений и первоочередных задач дальнейшего развития Союзного государства на 2018 — 2022 гг. и Плана мероприятий по формированию и функциони-

рованию объединенной транспортной системы Союзного государства на 2019 – 2021 гг.;

- выполнение комплекса мероприятий для запуска работ по проектированию многофункционального технологического кластера «Образцово».

Реализация программ, связанных с обеспечением транспортной безопасности, достигается посредством стабильного финансирования, учитывающего особенности транспорта как инфраструктурной отрасли. Финансирование предусматривается осуществлять за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Средства из федерального бюджета направляются, в том числе на:

- реконструкцию и строительство объектов транспортной инфраструктуры, в том числе с коммерческой точки зрения неэффективных для открытого акционерного общества «Российские железные дороги» магистральных железнодорожных линий, имеющих важное социально-экономическое значение, а также обеспечивающих безопасное функционирование транспортной системы Российской Федерации;
- обеспечение безопасности на транспорте;
- выполнение и стимулирование мероприятий по поддержанию мобилизационной готовности средств, объектов транспорта и путей сообщения, а также мероприятий, осуществляемых в интересах национальной безопасности;
- обеспечение функций государственного регулирования и управления в транспортной отрасли.

Наряду с прямым бюджетным финансированием предоставление государственной поддержки может осуществляться в форме субсидий транспортным организациям, осуществляющим социально значимые перевозки. Помимо этого, финансирование обеспечения тран-

Таблица 1

Повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Число происшествий на транспорте на единицу транспортных средств относительно уровня 2017 года, процентов	96	94	91	89	87	85

спортивной безопасности должно осуществляться за счёт привлечения ресурсов владельцев объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, иных хозяйствующих субъектов, являющихся участниками транспортных правоотношений.

Необходимо учитывать, что в целях реализации государственной политики в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации разработан и утвержден План деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2019 – 2024 гг.

Достижение цели по повышению эффективности и безопасности функционирования транспортного комплекса обеспечивается решением следующих задач:

- повышение качества автомобильных дорог федерального значения;
- повышение качества автомобильных дорог регионального значения в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»;
- повышение качества дорожной сети городских агломераций в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»;
- сохранение качественных характеристик внутренних водных путей;
- поддержание характеристик инфраструктуры железнодорожного транспорта;
- обеспечение функционирования пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- создание системы отслеживания перевозок товаров с применением средств идентификации (пломб), функционирующих на основе технологии глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, при осуществлении международных транзитных автомобильных и железнодорожных перевозок через территорию Российской Федерации;
- повышение уровня защищённости объектов транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства, в том числе террористического характера;
- проведение комплекса работ по созданию и обновлению баз данных навигационной информации для картографического обеспечения внутренних водных путей с использованием сигналов навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, перспективных глобальных навигационных спутниковых систем и их функциональных дополнений;
- реализация мероприятий ведомственной целевой программы «Цифровая платформа транспортного комплекса Российской Федерации»;

- реализация мероприятий федерального проекта «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», закреплённых за Минтранс России;
- расширение интеграционного взаимодействия по линии отраслевых органов сотрудничества международных объединений и организаций — СНГ, Союзного государства России и Белоруссии;
- продолжение работы в рамках Евразийского экономического союза по формированию единого транспортного пространства и общего рынка транспортных услуг;
- продвижение проектов по выстраиванию оптимальных транспортно-логистических схем и распространению российских технических и технологических решений, изучению наилучших практик, представляющих интерес для развития транспортного комплекса в рамках многостороннего и двустороннего сотрудничества, направленных на увеличение экспорта транспортных услуг и упрочнение позиций транспортного комплекса Российской Федерации на международной арене;
- обеспечение качественной подготовки кадров транспортного комплекса с целью повышения его безопасности и эффективности работы.

При этом, несмотря на в целом достаточно подробное и системное понимание и закрепление направлений, целей и задач в исследуемой сфере, следует отметить, что легализованные в последней редакции Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте определения терминов «безопасность населения на транспорте», а также «обеспечение безопасности населения на транспорте», повторяющие, по сути, определения понятий «транспортная безопасность» и «обеспечение транспортной безопасности», закреплённые в Федеральном законе «О транспортной безопасности», не содержащие более упоминания об иных, помимо угроз совершения актов незаконного вмешательства, возможных угрозах жизни и здоровью пассажиров и работников транспортного комплекса, не в полной мере соответствует потребностям практики и влечёт за собой формально-логическую ошибку, связанную с удвоением понятия. Представляется, что указание на возможные угрозы благополучию населения на транспорте, связанные не только и исключительно с возможными актами незаконного вмешательства, но и чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера на транспорте, более полно отражают сущность и содержание как возможных угроз, так и соответствующих им мер обеспечения безопасности населения на транспорте.

Раздел VI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПАССАЖИРОВ И РАБОТНИКОВ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА В УСЛОВИЯХ СЛОЖНОЙ ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ

Вполне очевидно, что вопросы правового урегулирования комплекса отношений, связанных с обеспечением безопасности пассажиров и работников транспортного комплекса в условиях сложной эпидемиологической обстановки, недопущением распространения инфекций (пандемии) среди населения, должны быть решены заблаговременно, полно, на плановой и научной основе. Решение проблем «по мере их возникновения» в угрожающий период, как правило, влечёт за собой принятие скоропалительных, непродуманных, волюнтаристских решений с крайне неблагоприятными последствиями.

Определяясь в инструментарии, использование которого может дать наибольший эффект для решения указанной задачи, следует исходить из наиболее общей посылки о том, что продукция транспорта как отрасли материального производства — это деятельность по территориальному перемещению пассажиров и грузов с использованием различных видов транспорта. Из этого вполне очевидного факта в рамках интересующей нас проблемы следует ряд выводов, предопределяющих логику дальнейшего исследования.

Во-первых, поскольку транспорт является связующим звеном экономики страны, постольку очевидна крайняя необходимость чёткого и ригоричного правового урегулирования вопросов, связанных с обеспечением безопасного функционирования транспорта в условиях возможности распространения инфекций.

Во-вторых, особое значение приобретает оперативность принятия управленческих решений и эффективной их реализации в условиях дефицита времени.

В-третьих, единственным возможным вариантом предупреждения завоза с территории сопредельных государств и пресечения случаев распространения инфекции является установление ограничительных мер, предусматривающих, в том числе, запрет на передвижение пассажиров и грузов, что, в свою очередь возможно исключительно посредством введения соответствующих правовых режимов.

Изложенные выше характеристики мер, принятие которых объективно необходимо в целях противодействия завозу и распространению на территории Российской Федерации инфекций свидетель-

ствуют о том, что основным механизмом в указанном случае может быть только административно-правовое регулирование. Именно использование инструментария административного права позволяет обеспечить высокую степень властности, чёткости и жёсткости правового регулирования, необходимую для обеспечения оперативных управленческих воздействий. Использование метода властных предписаний, сопровождаемого установлением мер административной ответственности за их несоблюдение позволяет обеспечить надлежащий уровень дисциплины участников публичных правоотношений. Не случайно этот метод получил особое распространение в сфере транспорта, где законность и дисциплина участников отношений, связанных с использованием транспортных средств, являющихся источником повышенной опасности, имеют особое значение.

Кроме того, именно для административно-правовых отношений характерным признаком является высокая степень оперативности принятия организационных решений в сфере управления, распорядительства в целях обеспечения быстроты и эффективности их реализации, широкое применение принципов единоначалия и личной ответственности, свойственное для функционирования административного аппарата в особых условиях обстановки и дефицита времени. Не случайно именно административно-правовыми нормами регулируются вопросы применения исключительных административно-правовых режимов.

Следует отметить, что институт правовых режимов широко используется в юридической практике и достаточно подробно исследован представителями правовой науки. Круг работ, посвящённых указанной проблематике, не ограничивается трудами А. А. Балтовского, Д. М. Брыкина, А. С. Денисовой, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Л. В. Мелехина, Н. Н. Поповой, С. В. Пчелинцева, Э. Ф. Шамсумовой⁷⁹ и др., рассматривавших сущностные проблемы, связанные с институ-

⁷⁹ Балтовский А. С. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Саратов, 2006; Брыкин Д. М. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых правовых режимов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2010; Денисова А. С. Обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях особых правовых режимов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2008; Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. — 1996. — № 1. — С. 41 — 48; Мелехин Л. В. Основные черты правового режима, устанавливаемого в зоне проведения контртеррористической операции: В сб. тезисов семинара «Совершенствование практики участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в урегулировании внутренних вооружённых конфликтов». — М., 2003. С. 14 — 17; Попова Н. Н. Административно-

циализацией и типологизацией правовых режимов, но включает также столь многочисленные труды специалистов, предметом осмысления которых стали вопросы применения административно-правовых режимов в конкретных ситуациях для решения оперативных управленческих задач, что само перечисление их в рамках настоящей работы представляется нецелесообразным и невозможным.

Предуведомляя возможные упреки в поверхностном анализе сущности, содержания, принципов, оснований введения, применяемых процедур и иных проблемных вопросов, связанных с применением административно-правовых режимов, следует особо подчеркнуть, что мы не ставим перед собой столь амбициозных задач, желая в рамках настоящей монографии лишь акцентировать внимание на отдельных аспектах использования средств административно-правового регулирования транспортных отношений в целях предупреждения опасности распространения инфекционных заболеваний (на примере пандемии коронавирусной инфекции COVID-19).

По тем же самым причинам столь же неуместной полагаем попытку разрешения проблемы соотношения используемых в юридической литературе и практике правоприменения таких понятий, как «исключительный», «особый», «специальный», «чрезвычайный», «экстраординарный» и т.п. административно-правовой режим. Поскольку решение этой научной задачи предполагает использование методологии таксономического анализа в комплексе с методами лингво-семиотического, историко-правового и сравнительно-правового подхода, что невозможно в рамках данной научной работы, нами специально особо оговорено, что мы предполагаем решение значительно более скромной задачи: осуществить критическое осмысление содержания правовых актов различного уровня, принятых в интересах противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19, соотносимых в той или иной степени с деятельностью участников транспортных отношений с использованием инструментария формально-догматического подхода на основе принципов системно-правового анализа.

Избранные нами предмет и методология исследования, предварительный анализ степени научной разработанности проблем админи-

правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 21 с.; Пчелинцев С. В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 19 с.; Он же. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика: Автореф. дис... докт. юрид. наук. — М., 2006; Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: теоретический аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2001.

стративно-правового регулирования в особых условиях, позволяет нам в целях экономии времени, не умаляя при этом значения принципа научной добросовестности, высказать свою позицию относительно тех принципиальных моментов, которые будут в последующем предопределять логику исследования.

Авторы солидаризируются с мнением о том, что именно правовой режим наиболее эффективно способен обеспечить урегулирование конкретной группы общественных отношений. Его существование и развитие связано с регламентацией ряда важных проблем, относящихся к сфере внутрисударственной, а также международной безопасности⁸⁰. Правовой режим соединяет в единую конструкцию определённый комплекс правовых средств, который диктуется возникающими целями. Он обеспечивает правовое регулирование определённой группы общественных отношений, содействует эффективному использованию конкретных объектов.

Отмечается, что «становление правовых режимов всегда связано с определёнными условиями. Например, непрекращающиеся террористические акты способны вызвать установление режима чрезвычайного положения. Здесь правовые режимы предполагают применение особых (чрезвычайных) мер, сочетая их одновременно с гарантированными правами, свободами граждан. Именно они являются адекватной формой деятельности государства в «нестандартных», экстраординарных ситуациях»⁸¹.

Полагаем, что очевидна их особая значимость именно в условиях, требующих принятия оперативных управленческих решений для устранения (минимизации) возникших (возникающих) угроз. Российское законодательство устанавливает, в частности, режимное правовое регулирование функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; режим территорий, подвергшихся заражению радиоактивными веществами, и т.п. При этом особо выделяются административно-правовые режимы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти, должностных лиц этих органов, их отношения с физическими и юридическими лицами в конкретных условиях и определённых правоотношениях.

Специалистами отмечается, что в конституциях многих зарубежных стран закреплено право главы государства объявлять на всей территории страны или на определённых её частях особые правовые режимы (военного положения, чрезвычайного положения). Они вво-

⁸⁰ Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. — С. 43; Шамсумова Э. Ф. Указ. соч. — С. 4.

⁸¹ Шамсумова Э. Ф. Указ. соч. — С. 5.

дятся в целях защиты конституционного строя и безопасности граждан. Исключительными законами в царской России на отдельных территориях могли устанавливаться следующие режимы:

- а) усиленной охраны;
- б) чрезвычайной охраны;
- в) реальное военное положение;
- г) фиктивное военное положение;
- д) осадное положение.

В ходе Гражданской войны военное положение объявлялось различными органами государственной власти РСФСР, а также органами военного управления. Этот режим вводился не только на отдельных территориях, но и на железнодорожном и водном транспорте.

После окончания Гражданской войны в законодательстве было установлено два вида этого режима: а) военное положение, действующее на территориях вне театра военных действий; б) реальное военное положение, которое могло вводиться на территориях театра военных действий. Оно могло вводиться по решению как центральных, так и местных властей.

Позже, в 1938 г., в Конституции СССР было закреплено правомочие Президиума Верховного Совета СССР объявлять военное положение в отдельных местностях или по всему Советскому Союзу в интересах обороны страны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности. Указанное право было воплощено в жизнь в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении». В годы войны объявлялись и такие разновидности военного положения, как осадное положение и прифронтовой режим.

В законодательстве современной России военное положение рассматривается как особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных её местностях, в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии. В отличие от ранее действующего законодательства основаниями введения этого режима являются только причины внешнего характера (факт агрессии или угроза агрессии), представляющие опасность для конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства. Чрезвычайные обстоятельства, обусловленные внутренними угрозами, служат основаниями введения на определённых территориях чрезвычайного положения.

Основательным, по нашему мнению, следует признать и утверждение о том, что специальные административно-правовые режимы устанавливаются в случаях, когда требуется применение особых мер деятельности исполнительной власти на определённой территории, в

отношении определённых объектов или предметов. Целями их введения являются: обеспечение национальной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз; управление территориями, которые являются специальными зонами государственно-правовой охраны (закрытые административно-территориальные образования, космодромы, пограничные территории и т.п.), либо на которых осуществляются специальные природоохранные, санитарные, противопожарные и другие меры; установление правил обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну, и др.⁸² Названные режимы устанавливаются только тогда, когда иные меры административно-правового регулирования не способны обеспечить должный правовой порядок и требуемое правовое состояние социального объекта⁸³. В научных исследованиях проблематика административно-правовых режимов чаще всего рассматривается с позиций обеспечения национальной безопасности при возникновении различных угроз⁸⁴.

Также обоснованно отмечается, что именно специальные административно-правовые режимы являются адекватной формой деятельности государства в «нестандартных», экстраординарных ситуациях⁸⁵.

Напомним, что статья 88 Конституции Российской Федерации устанавливает возможность введения на территории РФ или в отдельных её местностях при наличии исключительных обстоятельств, в целях обеспечения обороны РФ, государственной безопасности и безопасности личности, общества; скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан и оказания им помощи правового режима «чрезвычайное положение».

Указанный правовой режим деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ (далее именуются «органами государственной власти»), иных государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также деятельности граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, допускает установленные Конституцией РФ отдельные ограничения прав и свобод юриди-

⁸² Попова Н. Н. Указ. соч. — С. 4.

⁸³ Бахрах Д. Н. Административное право. — М., 2001. — С. 413.

⁸⁴ Пчелинцев С. В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1998; Мелехин Л. В. Указ. соч. — С. 14–17; и др.

⁸⁵ Попова Н. Н. Указ. соч. — С. 4.

ческих и физических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей путём введения специальных мер.

В условиях необходимости противодействия завозу и распространению коронавирусной инфекции вполне логичным шагом является введение именно указанного режима. Однако, как известно, чрезвычайное положение на территории РФ или в отдельных её местностях в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции не вводилось. Впрочем, вопросы, связанные с обоснованностью введения (не введения) на территории России, отдельных субъектов Российской Федерации режима чрезвычайного положения, иных правовых режимов, в условиях пандемии коронавируса, не являются предметом настоящего исследования.

Рассматривая вопросы применения механизмов противодействия завозу и распространению коронавирусной инфекции в области транспортных отношений, организации деятельности в интересах обеспечения безопасности в транспортной сфере в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции, следует учитывать конституционно установленное разграничение предметов ведения в указанной сфере. Статья 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации федеральный транспорт и пути сообщения, оборону и безопасность. Статья 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечение правопорядка, общественной безопасности, экологической безопасности, борьбу с катастрофами и ликвидацию их последствий, в том числе в области транспортной деятельности.

В связи с этим логика дальнейшего исследования с использованием неизбежного в данном случае инструментария формально-юридического подхода предполагает анализ системы правового регулирования вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации, а также сравнительный анализ правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в интересах предупреждения и ликвидации последствий коронавирусной инфекции, устанавливающих ограничения для участников транспортных правоотношений.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Важным для настоящего исследования является то, что нормы Закона определяют понятие чрезвычайной ситуации как обстановку

на определённой территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей; содержание терминов «предупреждение чрезвычайных ситуаций» и «ликвидация чрезвычайных ситуаций».

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в ст. 1 содержит определение инфекционных заболеваний и инфекционных заболеваний, представляющие опасность для окружающих, устанавливая в качестве характерных признаков тяжёлое течение, высокий уровень смертности и инвалидности, быстрое распространение среди населения (эпидемия). Нормой Федерального закона установлено, что под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения понимается состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. В той же статье дано определение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, под которыми понимаются организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию. Особо определено содержание такого понятия, как «ограничительные мероприятия (карантин)», под которыми законодатель понимает административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Согласно норме ст. 2 Закона, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения предполагает среди прочих мер профилактику заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом её изменения, а также привлечение к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Согласно ст. 5 Закона к полномочиям Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относятся введение и отмена на территории Российской

Федерации ограничительных мероприятий (карантина), а также введение и отмена санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 19 августа 2005 г. № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор» устанавливает, что в случае угрозы возникновения или распространения инфекционных заболеваний на территории субъекта Российской Федерации обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в числе которых — принятие на основании предписания территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор, решения о введении необходимых ограничительных мероприятий (карантина), а также создание оперативного штаба.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относится введение и отмена на территории субъекта Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей. Согласно норме ст. 24 Закона при эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, обслуживания и транспорта должны осуществляться санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия и обеспечиваться безопасные для человека условия труда, быта и отдыха в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 31 Закона «Ограничительные мероприятия (карантин)» устанавливает, что ограничительные мероприятия (карантин) вводятся в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, на территории Российской Федерации, территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний. Ограничительные мероприятия (карантин) вводятся (отменяются) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Правительства Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, а также решением уполномоченных должностных лиц феде-

рального органа исполнительной власти или его территориальных органов, структурных подразделений, в ведении которых находятся объекты обороны и иного специального назначения. Порядок осуществления ограничительных мероприятий (карантина) и перечень инфекционных заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия (карантин), устанавливаются санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), предписывалось высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в первую очередь:

а) определить в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации;

б) приостановить (ограничить) деятельность находящихся на соответствующей территории отдельных организаций, а также индивидуальных предпринимателей;

в) установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки.

Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 утверждены «Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации».

Таким образом, следует отметить, что режим чрезвычайного положения на территории Российской Федерации в связи с угрозой распространения пандемии не вводился, вопросы разработки и реализации комплекса ограничительных мероприятий на территории субъек-

екта Российской Федерации было предписано решать соответствующим органам власти субъекта Российской Федерации, которые, в свою очередь, как показала практика, ввели ограничительные мероприятия посредством введения режима повышенной готовности, предусмотренного действовавшими на тот момент нормами законодательства для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Исследование оснований, порядка введения и содержания правовых актов субъектов Российской Федерации, а особенно — в части установления обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности, несомненно, заслуживает особого внимания, однако, находится за пределом предмета нашего исследования.

Раздел VII.

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЗАВОЗУ И РАСПРОСТРАНЕНИЮ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19

Рассматривая вопросы применения механизмов противодействия завозу и распространению коронавирусной инфекции в области транспортных отношений, организации деятельности в интересах обеспечения безопасности в транспортной сфере в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции, следует учитывать конституционно установленное разграничение предметов ведения в указанной сфере. Статья 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации федеральный транспорт и пути сообщения, оборону и безопасность. Статья 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечение правопорядка, общественной безопасности, экологической безопасности, борьбу с катастрофами и ликвидацию их последствий, в том числе в области транспортной деятельности.

В связи с этим логика дальнейшего исследования с использованием неизбежного в данном случае инструментария формально-юридического подхода предполагает анализ системы правового регулирования вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации, принятых в интересах предупреждения и ликвидации последствий коронавирусной инфекции.

Анализируя особо интересующий нас блок правовых актов, принятых в целях устранения угроз распространения пандемии среди пассажиров и работников различных видов транспорта, отнесённых к ведению Российской Федерации, надлежит исходить из того, что системный подход к организации защиты транспортного комплекса от различного вида и происхождения угроз с использованием наиболее современных процедур и технологий реализуется с помощью издания ведомственных правовых актов органов управления транспортом. Согласно Положению о Министерстве транспорта Российской Федерации, утверждённому постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395, Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы

по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта, а также осуществляет необходимые полномочия и необходимое правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

Хронология разработки и принятия правовых актов показывает, что органами управления федеральным транспортом меры по предотвращению пандемии принимались весьма оперативно, системно и в соответствии с их компетенцией.

24 января 2020 года, то есть в тот же день, что и постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации» О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV», того же рода распорядительные документы, конкретизирующие задачи соответствующих должностных лиц применительно к потребностям обеспечения безопасности на транспорте, издаются Главными государственными санитарными врачами по видам транспорта. Так, постановлением Главного государственного санитарного врача по железнодорожному транспорту РФ от 24 января 2020 г. № 1 «О мерах по предупреждению завоза железнодорожным транспортом на территорию Российской Федерации больных (с подозрением на заболевание) новой коронавирусной инфекцией», рекомендовано соответствующим должностным лицам ОАО «Российские железные дороги»:

- рассмотреть вопрос об оборудовании железнодорожных вокзалов стационарными установками для проведения термометрии прибывающих пассажиров и бесконтактными термометрами для проведения термометрии пассажиров, следующих в подвижном составе;
- обеспечить реализацию «Регламента взаимодействия при возникновении чрезвычайной ситуации санитарно-эпидемиологического характера в пути следования пассажирского поезда», определяющего порядок принятия экстренных мер и проведения противоэпидемических мероприятий;
- обеспечить справную работу установок обеззараживания воздуха в пассажирских поездах, своевременное техническое обслуживание ламп, отработавших срок, использование установок для обеззараживания воздуха в местах массового сосредоточения людей;
- организовать усиление дезинфекционного режима в подвижном составе и в помещениях вокзалов. Применение дезинфицирующих средств, активных в отношении вирусов;

- провести внеплановую ревизию вентиляционных систем помещений железнодорожных вокзалов и объектов массового сосредоточения людей;
- обеспечить соблюдение режима проветривания помещений;
- организовать снабжение работников пассажирского комплекса, имеющих повышенный риск заболевания: работники поездных бригад, вагонов-ресторанов, билетные кассиры, дежурные по вокзалам, персонал комнат отдыха пассажиров, комнат матери и ребёнка на вокзалах, работники пригородных компаний (контролеры, кондукторы) средствами индивидуальной защиты (маски, перчатки), кожными антисептиками;
- провести в пассажирских поездах ревизии противоэпидемических укладок, пополнение средствами индивидуальной защиты (маски, перчатки), кожными антисептиками, дезинфицирующими средствами;
- провести инструктажи с работниками пассажирского комплекса о действиях в случае выявления больного с симптомами новой коронавирусной инфекции (повышение температуры тела, наличие респираторных симптомов);
- разместить памятки для пассажиров о мерах профилактики коронавирусной инфекции в поездах на стойках регистрации, в зоне выхода на посадку, в залах ожидания, кассовых залах, информационных стендах и экранах железнодорожных вокзалов, организовать трансляцию звукового объявления о мерах профилактики коронавирусной инфекции в здании вокзалов, пассажирских поездов, электропоездов пригородного сообщения, Аэроэкспрессах, объектах железнодорожного транспорта.

Начальнику Центральной дирекции здравоохранения – филиала ОАО «Российские железные дороги» предписано обеспечить:

- оперативное информирование территориальных отделов Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту, ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту» при выявлении в пути следования больного с признаками инфекционного заболевания (с подозрением на него) в соответствии с утвержденной схемой оповещения;
- корректировку плана оперативных мероприятий на случай выявления больного с признаками инфекционного заболевания респираторных симптомов и повышенной температурой тела, прибывших из-за рубежа;
- оперативную передачу информации, в соответствии с установленной схемой в случае выявления больных с респираторными

симптомами, повышенной температурой тела и внебольничными пневмониями, прибывших из-за рубежа, при нахождении в стационаре, при врачебном приеме, при обращении за медицинской помощью в медицинские пункты железнодорожных вокзалов, при следовании в поездах;

- приведение в готовность медицинских пунктов железнодорожных вокзалов: оснащение противоэпидемическим имуществом, средствами индивидуальной защиты, дезинфицирующими средствами, работу оперативных средств связи, актуализацию схемы оповещения на текущий период;
- проведение комплекса первичных противоэпидемических мероприятий;
- пополнение запасов дезинфицирующих средств, средств индивидуальной защиты;
- усиление дезинфекционного режима в лечебных учреждениях и др.

Постановление содержало соответствующие рекомендации начальникам территориальных отделов Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту по вопросам: контроля готовности медицинских пунктов железнодорожных вокзалов, лечебных учреждений к проведению мероприятий при выявлении больных новой коронавирусной инфекцией; актуализации оперативных схем оповещения, оперативных планов мероприятий на случай возникновения ситуации санитарно-эпидемиологического характера; проведения санитарно-карантинного контроля в железнодорожных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации; досмотра всех лиц прибывающих на территорию Российской Федерации с использованием технических средств для дистанционной термометрии; информирования пассажиров о ситуации по заболеваемости новой коронавирусной инфекцией, опроса о состоянии здоровья; учёта пассажиров, в т.ч. граждан КНР, прибывших из-за рубежа; пополнения укладок средствами индивидуальной защиты (противочумные костюмы, маски, перчатки), дезинфицирующими средствами и др.

Постановление также содержит рекомендации в части подготовки лабораторной базы и специализированных формирований к работе в условиях чрезвычайной ситуации медико-санитарного характера лавному врачу ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту», главным врачам ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации»

Таким образом, в постановлении весьма оперативно и подробно изложен комплекс взаимосвязанных, детальных и вполне основательных рекомендаций всем причастным лицам, позволяющих организо-

вать взаимодействие должностных лиц ОАО «Российские железные дороги», её структурных подразделений с государственными органами различной ведомственной принадлежности в части, необходимой для предупреждения завоза железнодорожным транспортом и распространения на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции.

Раздел «Противоэпидемические мероприятия при выявлении больного, подозрительного на заболевание инфекционными заболеваниями, вызывающими чрезвычайные ситуации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (режим чрезвычайной ситуации)» Комплексного плана мероприятий по предупреждению завоза железнодорожным транспортом и распространения на территории Российской Федерации инфекционных заболеваний, вызывающих чрезвычайные ситуации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения на 2020 – 2023 гг. (утвержден Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по железнодорожному транспорту 6 февраля 2020 г., Главным Управлением на транспорте МВД России 7 февраля 2020 г. и ОАО «РЖД» 12 февраля 2020 г. № 165), ставит задачи, подлежащие немедленному исполнению в случае выявления на железнодорожном транспорте больного (с подозрением на заболевание) с инфекционными болезнями, всем причастным к исполнению Плана субъектам. Речь идёт о ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту», ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации», а также ОАО «РЖД», его структурных подразделениях.

Следует отметить, что в число мероприятий, предусмотренных указанным разделом, включены: передача информации о больном (с подозрением на заболевание) с инфекционными болезнями, согласно Управлению Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту, согласно действующей схемы оповещения; введение в действие оперативных планов первичных противоэпидемических мероприятий; обеспечение взаимодействия с причастными службами ОАО «РЖД», правоохранительными органами, МЧС, скорой медицинской помощью, органами и учреждениями Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту и по субъектам Российской Федерации при осуществлении противоэпидемических мероприятий в пассажирских поездах в случае возникновения ситуации санитарно-эпидемиологического характера в пути следования; госпитализация больных с подозрением на заболевание инфекционными болезнями; обеспечение оцепления (блокирования) участков местности, госпитальной базы, жилых помещений, строений и других объектов при ликвидации по-

следствий чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий; проведение эпидемиологического расследования каждого случая заболевания особо опасной инфекцией; организация и проведение заключительной дезинфекции (при необходимости — дезинсекции, дератизации) в очагах заболеваний и др.

Особо выделены вопросы, связанные с информированием населения через средства массовой информации об эпидемиологической обстановке, мерах личной, общественной профилактики и проведении необходимых действий в случае выявления симптомов инфекционного заболевания, а также представления информации в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о санитарно-эпидемиологической обстановке на объектах железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры, и мерах, принимаемых для обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности.

В целом в период пандемии в системе управления транспортом был создан механизм координации. В частности, оперативному принятию мер, соответствующих уровню опасности распространения коронавирусной инфекции и степени угроз для безопасности на транспорте способствовало своевременное принятие организационно-распорядительных мер, в частности, создание временной Рабочей группы по выработке мер на транспорте по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации (распоряжение Министерства транспорта РФ от 3 февраля 2020 г. № ЕД-29-р), организовавшей постоянное взаимодействие с Оперативным Штабом по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. В нее вошли представители профильных структурных подразделений министерства и подведомственных федеральных агентств и организаций. С 29 января на ежедневной основе организован сбор актуальной информации об эпидемиологической ситуации в пунктах пропуска через государственную границу, а с 3 февраля — на транспортных объектах внутри России. В связи с возрастающей угрозой в органах управления транспортом введён режим повышенной готовности, что в полной мере соответствовало требованиям законодательства. Например, в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта указанный режим был введён приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта от 19 марта 2020 г. № 102, а в Федеральном агентстве морского и речного транспорта — приказом от 19 марта 2020 г. № 23. Одновременно были созданы оперативные штабы по предупреждению распространения ко-

ронавирусной инфекции (COVID-19) (приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 19 марта 2020 г. № 103).

Анализ показывает, что ограничительные меры предпринимались на транспорте своевременно, в соответствии с принципами достаточности, оперативности и гласности.

Следует отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.03.2020 г. № 635-р в связи с распространением коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Российской Федерации установлен ряд ограничений, имевших существенное значение для ограничения прав участников транспортных отношений.

Согласно поименованному акту в целях обеспечения безопасности государства, защиты здоровья населения и нераспространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации с 18 марта 2020 года временно ограничивался въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе прибывающих с территории Республики Беларусь, а также граждан Республики Беларусь. Росавиации в суточный срок предписывалось проинформировать соответствующие авиакомпании о временном ограничении въезда в Российскую Федерацию. 22 марта 2020 г. Федеральное агентство воздушного транспорта разместило официальную информацию о том, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации № ТГ-П12-2111 от 20.03.2020 г. с 00:00 часов по московскому времени 23 марта 2020 г. вводится временное ограничение на осуществление пассажирских авиаперевозок с территории Российской Федерации на территорию целого ряда иностранных государств.

Согласно пункту 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16.03.2020 г. № 635-р (доп. распоряжением Правительства России от 25 марта 2020 г. № 730-Р), Минтрансу России предписывалось проинформировать российские и иностранные транспортные компании о предусмотренных мерах. Министерством транспорта Российской Федерации 26 марта 2020 г. распространена информация о том, что с 00 ч.00 мин. 27 марта 2020 г. прекращается регулярное и чартерное авиасообщение, осуществляемое из российских аэропортов в аэропорты иностранных государств и в обратном направлении за исключением полётов, связанных с вывозом российских граждан на территорию Российской Федерации из иностранных государств в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (в соответствии со списками граждан, сформированными МИД РФ), иностранных граждан в иностранные государства, а также грузовых, почтовых, санитарных и гуманитарных рейсов, перегонов пустых воздушных судов для технического обслуживания, транзитных полётов

с посадкой для дозаправки (смены экипажа) на территории РФ и полётов, осуществляемых по отдельным решениям Правительства Российской Федерации.

Согласно пункту 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина по итогам совещания по вопросам развития транспорта от 07.05.2020 г. № Пр-890 был определён перечень необходимых и достаточных требований, направленных на обеспечение безопасного функционирования транспортного комплекса, разработки рекомендаций по санитарно-противоэпидемическим мероприятиям при перевозке пассажиров различными видами транспорта и на объектах транспортной инфраструктуры, а также организации санитарного контроля. В частности, в условиях необходимости оперативного и непрерывного обеспечения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска инфицирования населения и предупреждение распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющими опасность для окружающих на транспортном комплексе Российской Федерации, в том числе новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в транспортном комплексе Российской Федерации, особую актуальность приобрело эффективное осуществление мероприятий с применением бесконтактных дезинфекционных методов и обеспечение оперативного объективного мониторинга за качеством их проведения.

Во исполнение пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития транспорта от 07.05.2020 г. № Пр-890 (далее также – Перечень поручений), Минтранс России утверждены «Методические указания по поэтапному выходу из режима противоэпидемических ограничений, введённых в условиях COVID-19, при восстановлении авиапассажирских перевозок в гражданской авиации» (согласованы письмом Роспотребнадзора от 20.05.2020 г. № 02/10029-2020-23), «Временные методические рекомендации по организации работы предприятий автомобильного транспорта, городского наземного электрического транспорта и внеуличного транспорта в целях защиты пассажиров и персонала в условиях неблагоприятной эпидемиологической обстановки и поэтапного снятия ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (согласованы письмом Роспотребнадзора от 25.05.2020 г. № 02/110393-2020-23), «Временные методические рекомендации по организации работы пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации в целях защиты лиц, пересекающих государственную границу Российской Федерации, сотрудников государственных контрольных органов, а также персонала, осуществляющего свою дея-

тельность на пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в условиях неблагоприятной эпидемической обстановки и поэтапного снятия ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции» (COVID-19) (согласованы письмом Роспотребнадзора от 15.06.2020 г. № 02/12112-2020-23)⁸⁶, а также «Временные рекомендации, направленные на безопасное функционирование морского и внутреннего водного транспорта в условиях COVID-19»⁸⁷ (вместе с «Временными рекомендациями для судоходных компаний по предупреждению распространения COVID-19», «Временными рекомендациями для морских и речных пассажирских портов и терминалов по предотвращению распространения COVID-19», «Временными рекомендациями по организации работы в условиях неблагоприятной эпидемиологической обстановки в целях защиты пассажиров») (согласованы Роспотребнадзором письмом от 25.05.2020 г. № 02/10389-2020-23).

Отмечая оперативное реагирование органов управления транспортом на угрозы завоза, а в последующем — и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, следует акцентировать внимание на том, что уже 30 января 2020 г. приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта № 25 на основании пункта 5 протокола от 29.01.2020 г. № 1 заседания оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, с 00 часов 00 минут местного времени 31 января 2020 г. было прекращено движение пассажирских поездов Гродеково — Суйфэньхэ через пограничный переход Гродеково (РФ) — Суйфэньхэ (КНР).

В последующем решения о введении ограничительных мер в целях предупреждения завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации принимались в соответствии с возрастанием угроз и оперативной обстановкой в иностранных государствах. Так, приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта от 27 февраля 2020 г. № 60с 4 марта 2020 г. прекращено движение пассажирского поезда 17Б/18Б Москва — Ницца.

Оперативно были подготовлены совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти три распоряжения Правительства Российской Федерации по ограничениям пересечения границы: российско-китайской границы (№ 140-р от 30.01.2020 г.); рос-

⁸⁶ [Электронный ресурс]: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74206505/>.

⁸⁷ [Электронный ресурс]: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74077557/>.

сийско-монгольской границы (№ 154-р от 31.01.2020 г.); воздушного транспорта на всей территории России (№ 194-р от 03.02.2020 г.). В развитие распоряжений Правительства РФ подготовлены и изданы необходимые приказы:

- введены ограничения на воздушные регулярные и чартерные перевозки с постепенным их сокращением;
- изданы два приказа Росжелдора об ограничении и прекращении железнодорожного пассажирского движения;
- издано распоряжение Росморречфлота и ФБУ «Администрация амурского бассейна внутренних водных путей» об ограничении движения судов амфибийного типа на воздушной подушке через Амур;
- ограничены автобусные пассажирские перевозки.

Одновременно Минтранс России была проведена значительная информационная работа:

- разработана и размещена на официальных сайтах Минтранса России и Росавиации памятка гражданам Российской Федерации, планирующим осуществление полётов в/из Китая;
- в поездах и вокзалах были размещены памятки для пассажиров о мерах профилактики коронавирусной инфекции;
- постоянно производилось аудио информирование пассажиров о мерах профилактики инфекции.

Помимо того, приобретено необходимое оборудование ФГКУ Росгранстрой по согласованию с территориальными управлениями Роспотребнадзора. Установлена потребность в оснащении тепловизорами в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. В соответствии с Временными методическими рекомендациями, предусмотрено проведение мероприятий по профилактической дезинфекции путём одновременной обработки воздуха, горизонтальных, вертикальных, боковых поверхностей, труднодоступных, затемненных и удалённых мест, а также систем вентиляции.

Также во исполнение пункта 4 Перечня поручений подписано соглашение между Ространснадзором и Роспотребнадзором от 20.05.2020 г. № 2/1, предусматривающее информационное взаимодействие при проведении проверочных мероприятий в целях предотвращения нарушений в период чрезвычайной ситуации либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина).

Особо следует отметить, что в период пандемии одной из наиболее значимых задач Минтранса России стала выработка и последующая реализация организационно-технических и управленческих решений

в целях обеспечения санитарно-эпидемической безопасности транспортного комплекса Российской Федерации.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать обоснованный вывод о том, что грамотное планирование, проведение подготовительных и профилактических мероприятий, а также оперативное исполнение заранее организованных действий не только позволило обеспечить эффективную работу причастных органов и организаций по предотвращению распространения коронавирусной инфекции, но и исключило введение избыточных, не вызванных крайней необходимостью запретов и мер, ограничивающих права участников транспортных отношений, что в сочетании с разъяснительной работой исключило возникновение панических слухов и настроений среди пассажиров, а также как свидетельствует судебная практика, не повлекло за собой сколь-нибудь значительного числа жалоб на неправомерные действия должностных лиц, нарушение прав граждан при их перемещении федеральным общественным транспортом.

Следует, в прочем, отметить недостаточно своевременное обеспечение органов управления транспортом и транспортных организаций необходимыми рекомендациями и разъяснениями со стороны компетентных органов. Так, только 18 мая 2020 года Роспотребнадзор разработал рекомендации по работе всех видов транспорта в условиях распространения коронавируса⁸⁸.

⁸⁸ [Электронный ресурс]: <https://rg.ru/2020/05/18/rospotrebnazor-opublikoval-rekomendacii-po-rabote-transporta-na-vremia-koronavirusa.html>.

Раздел VIII. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТОМ И ИНЫХ УЧАСТНИКОВ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЗАВОЗУ И РАСПРОСТРАНЕНИЮ ИНФЕКЦИЙ

В период сложной эпидемиологической ситуацией, связанной с угрозой распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) соблюдение законности всеми участниками транспортных отношений, равно как и повышение эффективности деятельности органов управления транспортом, осуществляемой в целях обеспечения бесперебойной работы транспорта, безопасности транспортного комплекса Российской Федерации, приобретает особое значение.

Поскольку целью воздействия средствами прокурорского надзора на комплекс транспортных правоотношений является их урегулирование в соответствии с нормами права и потребностями обеспечения транспортной безопасности, постольку прокурорский надзор является важнейшим юридическим средством обеспечения законности на транспорте. При этом прокуратура распространяет свою деятельность на объекты, не подчиненные ей в административном отношении, осуществляя надзор за исполнением, в том числе, и органами административного контроля (надзора) законов о транспортной безопасности.

Прокурорский надзор как форма высшего государственного контроля он является надведомственным и всеобщим, имеющим в этом ракурсе приоритет перед всеми другими контрольными, в том числе надзорными органами.

Анализируя опыт работы Московской межрегиональной транспортной прокуратуры в условиях пандемии, О. С. Опёнышев отмечает, что в соответствии с поручением Генеральной прокуратуры Российской Федерации межрегиональной транспортной прокуратурой в целях реализации неотложных надзорных мероприятий, направленных на обеспечение законности в период противодействия и предупреждения распространения коронавирусной инфекции (COVID-19), а также минимизацию последствий данной инфекции, организован мониторинг функционирования транспортного ком-

плекса⁸⁹. В этой связи транспортной прокуратурой и подчинёнными прокурорами было налажено оперативное взаимодействие с прокуратурами субъектов Российской Федерации, обеспечено участие и регулярное получение информации из оперативных штабов транспортных предприятий, территориальных подразделений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Аппаратом межрегиональной транспортной прокуратуры и транспортными прокурорами (на правах районных) организован постоянный мониторинг сообщений в средствах массовой информации (далее — СМИ) и в сети Интернет.

Например, по результатам проведенной проверки Московско-Смоленским транспортным прокурором в суд подано административное исковое заявление о запрете к распространению в сети Интернет 5 видеороликов на видео-хостинг «YouTube», пропагандирующих несоблюдение режима самоизоляции в условиях действия коронавирусной инфекции. Исковое заявление находится на рассмотрении.

Московско-Рязанским транспортным прокурором в суд направлено административное исковое заявление о признании запрещённой к распространению в сети Интернет информации, содержащейся на сайте: www.livemaster.ru о продаже оберегов от коронавирусной инфекции («Антикоронавирус», «Здравник от вирусов и инфекций», «Брошь-булавка covid», «Здравник детский защита от вирусов и инфекций» и др.). Заявление в настоящее время не рассмотрено.

Одновременно с этим налажен постоянный анализ поступающих в органы транспортной прокуратуры жалоб и обращений граждан. Его результаты показали, что с в период с марта по август текущего года поступило 680 обращений граждан, из которых 669 обращений — на отказ в возврате денежных средств пассажирам, в том числе 659 — в отношении различных авиакомпаний, 7 — ОАО «РЖД», 3 — ООО «Суперкасса»; 1 — о нарушении прав пассажиров воздушного транспорта, 10 — о нарушении трудовых прав работников аэропортов и транспортных предприятий.

Отмечается, что одной из главных задач прокурорского надзора с самого начала стало обеспечение неукоснительного соблюдения требований санитарно-эпидемиологического законодательства. Только введение ограничительных мер могло предотвратить дальнейшее распространение инфекции⁹⁰. При этом прокурорские проверки показа-

⁸⁹ Опёнышев О. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (опыт Московской межрегиональной транспортной прокуратуры) // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 3. — С. 241.

⁹⁰ Там же.

ли, что с целью минимизации распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) на железнодорожных вокзалах, в аэропортах и предприятиях транспорта проводятся мероприятия по обеспечению персонала средствами индивидуальной защиты и дезинфекции, контролю за состоянием здоровья работников и пассажиров, регулярной уборке и дезинфекции помещений, сокращению проводимых совещаний, семинаров и иных массовых мероприятий с очным участием сотрудников.

На первом этапе транспортными прокурорами большая часть нарушений в указанной сфере выявлялась именно на вокзалах и аэропортах. В связи с этим был принят ряд мер прокурорского реагирования, которые к апрелю позволили существенно исправить сложившуюся ситуацию.

Одновременно с этим прокурорами продолжают выявляться отдельные случаи нарушений. К примеру, в деятельности предпринимателя, осуществляющего розничную продажу продуктов питания на территории привокзальной площади железнодорожного вокзала Смоленск, выявлены нарушения в части необеспечения соблюдения гражданами и работниками социального дистанцирования, специальная разметка предпринимателем не нанесена. По указанным фактам Смоленской транспортной прокуратурой внесено представление.

В вагонах электропоезда моторвагонного депо Раменское не было организовано информирование граждан о мерах профилактики инфекционных заболеваний и социальное дистанцирование, в том числе путём нанесения специальной разметки. Для устранения данных нарушений Рязанской транспортной прокуратурой начальнику моторвагонного депо внесено представление.

Не всеми предприятиями транспорта и медицинскими учреждениями принимаются достаточные меры по профилактике и недопущению распространения инфекции. На Тамбовском вагоноремонтном заводе не обеспечивалась обработка рук кожными антисептиками либо дезинфицирующими салфетками, не производилась надлежащая уборка помещений и не соблюдалось минимальное расстояние между рабочими местами, в туалетах отсутствовали средства гигиены и т.д. Вследствие указанных нарушений произошло заражение 44 работников. Подобные нарушения также выявлены в аэропорту Тамбова и на железнодорожном вокзале г. Липецк.

По всем выявленным нарушениям Мичуринским и Липецким транспортными прокурорами внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены, проведены соответствующие мероприятия, в том числе, дополнительная дезинфекция помещений, работники обеспечены дезинфицирующими средствами. Виновные лица привлече-

ны к административной ответственности по ч. 1 ст. 6.3 и ч. 1 ст. 6.4 КоАП РФ.

В связи с осуществлением сотрудниками подразделения транспортной безопасности Киевского и Белорусского железнодорожных вокзалов г. Москвы трудовых функций без защитных средств, непроведением в зданиях вокзалов регулярного обеззараживания воздуха, Московско-Смоленским транспортным прокурором начальникам вокзалов внесены представления, по результатам рассмотрения которых виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности. Благодаря своевременно принятым мерам сотрудники вышеуказанный подразделений транспортной безопасности в полном объёме обеспечены защитными средствами, в зданиях вокзалов проводится обеззараживание воздуха.

Всего за период с 27.03.2020 г. по 03.08.2020 г. на предприятиях и организациях транспорта, расположенных в регионе деятельности межрегиональной транспортной прокуратуры, выявлено 1 192 заболевших коронавирусной инфекцией.

В связи с нарушением требований санитарно-эпидемиологического законодательства, невыполнением правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе её возникновения должностными лицами УТ МВД России по ЦФО за анализируемый период составлено 273 протокола по ст. 6.3 КоАП РФ, 1092 — по ст. 20.6.1 КоАП РФ и 3 590 — по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы.

Особо отмечено, что в условиях новой коронавирусной инфекции особое внимание уделялось соблюдению трудовых прав граждан и в первую очередь на оплату труда. При этом прокурорские проверки показали, что в нарушение требований трудового законодательства генеральным директором одного из ФГП структурным подразделениям направлена телеграмма с рекомендацией о предоставлении сотрудникам отпуска без сохранения заработной платы с их личного согласия, а также переходе на сокращённую рабочую неделю либо предоставлении им не менее 24 дней отпуска без сохранения заработной платы на основании их личного заявления. В этой связи генеральному директору предприятия внесено представление⁹¹.

В связи с вступившими в силу изменениями действующего законодательства частные медицинские организации, в том числе системы ОАО «РЖД» получили право на получение субсидий, которые предназначены для выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявле-

⁹¹ Там же.

на новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией. В связи с этим, транспортными прокурорами (на правах районных) организованы соответствующие проверки, в ходе которых нарушений не установлено.

Вместе с тем не всеми учреждениями здравоохранения исполняется распоряжение ОАО «РЖД» от 26.05.2020 г. № 1108/р (далее — распоряжение ОАО «РЖД»), устанавливающее выплаты стимулирующего характера работникам учреждений здравоохранения ОАО «РЖД» за особые условия труда и дополнительную нагрузку в период оказания медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией.

Так, по результатам проведённой межрегиональной транспортной прокуратурой проверки центральной поликлиники ЧУЗ «РЖД-Медицина» установлено, что выплаты, предусмотренные распоряжением ОАО «РЖД», выплачиваются работникам поликлиники несвоевременно. По данному факту межрегиональной транспортной прокуратурой главному врачу внесено представление, которое находится на рассмотрении.

По факту задержки 56 работникам ЧУЗ «Клиническая больница «РЖД-Медицина» заработной платы Воронежской транспортной прокуратурой главному врачу внесено представление, возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ.

По данным Московской межрегиональной транспортной прокуратуры в настоящее время задолженность по заработной плате отсутствует.

Транспортными прокурорами вскрыты факты нарушения требований законодательства об образовании, в том числе, с использованием электронного обучения и дистанционных образовательных программ.

В Тамбовском техникуме железнодорожного транспорта — филиале ФГБОУ ВО «РГУПС» ответственным лицом за консультирование педагогических работников и обучающихся по использованию электронного обучения и дистанционных образовательных технологий не назначено. Не был определён перечень учебных дисциплин и междисциплинарных курсов, которые могут быть реализованы с помощью онлайн-курсов, требуют присутствия в строго определённое время обучающегося перед компьютером и могут осваиваться в свободном режиме. Ненадлежащим образом осуществлялся контроль посещаемости студентов.

Аналогичные нарушения выявлены в Кирсановском авиационном техническом колледже — филиале ФГБОУ ВО «МГТУ ГА».

По результатам проверки транспортным прокурором директорам техникума и колледжа внесены представления об устранении нарушений законодательства, которые находятся на рассмотрении.

В филиале ФГБОУ ВО «Самарский государственный университет путей сообщения» в г. Ртищево в нарушение приказа Рособнадзора от 23.08.2017 г. № 816 не установлено место хранения результатов дистанционного образовательного процесса, а также порядок уничтожения и сроки хранения данных документов. В связи с выявленными нарушениями внесено представление директору учреждения.

Всего по результатам проверок в указанной сфере транспортными прокурорами внесено 92 представления, 32 лица привлечено к дисциплинарной ответственности, принесено 7 протестов (все удовлетворены), объявлено 29 предостережений, направлено 2 иска, к административной ответственности привлечено 38 лиц.

Как отмечает О. С. Опёнышев, среди первоочередных задач, стоящих перед прокуратурой остаются соблюдение прав пассажиров, трудовых прав работников транспортных предприятий и медицинских учреждений. Наряду с этим под пристальным вниманием находятся вопросы законности расходования бюджетных средств, выделенных предприятиям, обеспечение прав предпринимателей.

Функционирование структурных элементов транспортного комплекса в условиях пандемии позволило вскрыть проблемные вопросы в сфере обеспечения транспортной безопасности и безопасности населения на транспорте, что, в свою очередь, детерминировало необходимость разработки мер организационно-правового характера в целях их решения, а также проведения мероприятий в интересах научного осмысления выявленных проблем.

В частности, в целях сокращения трудозатрат, дистанционного эффективного информационного обмена оперативными данными при взаимодействии уполномоченных федеральных органов власти по выполнению задач, связанных с санитарно-эпидемиологическим контролем эффективности и качества проведения мероприятий по профилактической дезинфекции различных видов транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры на постоянной основе, определена необходимость выработки научно обоснованных новых подходов для принятия организационно-технических и управленческих решений по информационно-методологическому обеспечению автоматизированного мониторинга таких мероприятий, основанных на риск-ориентированном подходе. В связи с этим Минтранс России были объявлены открытые конкурсы на выполнения научно-исследовательских работ (далее — НИР), в том числе на выполнения НИР по теме «Разработка научно обоснованных предложений по

обеспечению мониторинга эффективности и качества проведения мероприятий по профилактической дезинфекции различных видов транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры». Предпринимаемые меры, несомненно, нуждаются в правовом обеспечении и оформлении.

Очевидно, что одно из главных направлений повышения эффективности деятельности органов управления транспортом и иных участников транспортных отношений по противодействию завозу и распространению инфекций общетранспортного характера — медицинское обеспечение безопасности движения, включающее, прежде всего, проведение обязательных медицинских осмотров работников, связанных с движением транспортных средств, что приобрело особую актуальность в условиях текущей пандемии.

Статьей 46 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определены следующие виды медицинских осмотров: профилактический, предварительный, периодический, предсменный, послесменный, предрейсовый, послерейсовый.

Предсменные, предрейсовые медицинские осмотры проводятся перед началом рабочего дня (смены, рейса) в целях выявления признаков воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов, состояний и заболеваний, препятствующих выполнению трудовых обязанностей или представляющих опасность для окружающих, в том числе алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и остаточных явлений такого опьянения. Послесменные, послерейсовые медицинские осмотры проводятся по окончании рабочего дня (смены, рейса) в целях выявления признаков воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов рабочей среды и трудового процесса на состояние здоровья работников, острого заболевания или отравления, признаков алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения⁹².

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации⁹³ и Минздрава России⁹⁴ содержат нормы, регулирующие оказание работ (услуг) по «врачебно-лётной экспертизе» и «предполёт-

⁹² Клёнов М. В., Холиков И. В. Правовые и организационные вопросы контроля за состоянием здоровья работников и оказания медицинской помощи пассажирам на транспорте в России // Мир транспорта. — 2019. — № 3. — С. 180 — 191.

⁹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 года № 291 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)».

ным (предсменным), послеполётным (послесменным) медицинским осмотрам».

В настоящее время врачебно-лётная экспертиза в гражданской авиации Российской Федерации представляет собой совокупность медицинского осмотра, медицинской экспертизы и медицинского освидетельствования, так как её результат, оформляемый в виде медицинского заключения, является частью авиационного свидетельства, которое даёт возможность «осуществлять трудовую деятельность» и подтверждает «состояние здоровья человека, которое влечёт за собой юридически значимые последствия».

Президентом Российской Федерации было дано поручение внести в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на урегулирование вопросов, связанных с организацией врачебно-лётной экспертизы в гражданской авиации⁹⁵. К настоящему времени предпринят ряд шагов в этом направлении, в частности, разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения уровня безопасности полётов воздушных судов гражданской авиации». Законопроект предусматривает включение в Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» положений, регламентирующих проведение нового вида медицинской экспертизы — врачебно-лётной экспертизы, а также установления порядков проведения экспертизы профессиональной пригодности и экспертизы связи заболевания с профессией.

Также подготовлены проекты постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта», приказа Минтранса России «Об утверждении Порядка образования и работы Центральной врачебно-лётной экспертной комиссии, врачебно-лётных экспертных комиссий, медицинских экспертов, а также требования к членам этих комиссий и медицинским экспертам», а также приказа

⁹⁴ Приказ Минздрава России от 11 марта 2013 г. № 121н «Об утверждении Требований к организации и выполнению работ (услуг) при оказании первичной медико-санитарной, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой (в том числе скорой специализированной), паллиативной медицинской помощи, оказании медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) её компонентов в медицинских целях».

⁹⁵ Холиков И. В., Вовкодав В. С. Человеческий фактор безопасности полётов: военно-правовые аспекты // Военное право. — 2017. — № 6 (46). — С. 177 — 179.

Минтранса России «О внесении изменений в некоторые Федеральные авиационные правила»⁹⁶.

На фоне текущей пандемии актуализируется приведение национального законодательства Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте в соответствие с международно-правовыми обязательствами, взятыми нашим государством в рамках конвенций таких международных организаций как ВОЗ, Международная организация труда (МОТ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и других, представляется крайне актуальной задачей реализации Транспортной стратегии Российской Федерации⁹⁷.

Указанное актуализирует дискуссию о необходимости выделения транспортной медицины в самостоятельную специальность, а также организации целевой подготовки специалистов в данной сфере. Первый вопрос, очевидно, потребует плотного взаимодействия Министерства транспорта с Министерством здравоохранения Российской Федерации, в ведении которого находятся вопросы формирования перечня медицинских специальностей. На данном этапе в перечне фигурирует только две специальности, имеющие непосредственное отношение к транспорту — это «авиационная и космическая медицина» и «профпатология». Данные специальности относятся к, так называемым специальностям третьей категории, пройти подготовку по которым можно только обучившись по базовым медицинским специальностям. Отсутствуют нормативно закреплённые понятия железнодорожной медицины, а официальное понятие морской медицины можно встретить только в сочетании с «военно-морской», подготовка специалистов по которой осуществляется исключительно в Военно-медицинской академии в интересах Министерства обороны Российской Федерации. Таким образом, непосредственно в интересах Министерства транспорта Российской Федерации подготовка врачей не осуществляется. При этом необходимо отметить, что с задачами подготовки по основным и базовым медицинским специальностям вполне справляются медицинские вузы нашей страны. Именно их выпускников было бы целесообразно готовить по специальностям транспортной медицины в рамках программ повышения квалификации и переподготовки (в том числе в рамках не-

⁹⁶ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Проблемные вопросы правовой регламентации врачебно-лётной экспертизы в России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2018. — № 3 (162). — С. 10 — 13.

⁹⁷ Холиков И. В. Международно-правовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 4 (28). — С. 93 — 99.

прерывного медицинского образования), а также последипломного образования (аспирантура и докторантура).

Базовой организацией для подготовки указанных специалистов мог бы стать Российский университет транспорта (РУТ), обладающий достаточным потенциалом, учебной, клинической и материально-технической базой. В этой связи, обращает на себя внимание тот факт, что в РУТ до недавнего времени функционировала кафедра железнодорожной медицины, которая была создана в октябре 1987 г. в Институте повышения квалификации руководящих работников и специалистов железнодорожного транспорта Указанием МПС СССР, согласованным с Минздравом СССР.

Кафедра являлась основателем нового направления в железнодорожном здравоохранении — педагогического по специфическим вопросам железнодорожной медицины. При этом педагогическая деятельность совмещалась с диагностической, экспертной, лечебной, методической и научной работами.

В начале 60-х годов Главным санитарным управлением Министерства путей сообщения был поставлен вопрос об организации медицинского училища для подготовки кадров среднего медицинского звена с учётом особенностей железнодорожной медицины. 1 сентября 1962 года было открыто первое медицинское училище железнодорожного транспорта при ЦКБ 4 им. Семашко.

Во исполнение распоряжения МПС Российской Федерации от 09 февраля 2004 г. № 43 р Московский медицинский колледж железнодорожного транспорта МПС России присоединился к Московскому государственному университету путей сообщения в качестве структурного подразделения. Колледж готовит специалистов среднего звена — медицинских сестер и фельдшеров в соответствии с потребностью лечебно-профилактических учреждений железнодорожного транспорта.

В настоящее время в Медицинском колледже МИИТа (МК МИИТа) обучаются по очной форме 800 студентов по специальностям «Сестринское дело», «Лечебное дело», «Лечебное дело» (повышенный уровень), «Стоматология ортопедическая». Работает отделение повышения квалификации среднего медицинского персонала, подготовительные курсы для абитуриентов. На отделении повышения квалификации работают постоянно действующие курсы усовершенствования: «Предрейсовые медицинские осмотры локомотивных бригад», «Лечебное дело», «Сестринское дело», «Организация сестринского дела», «Медицинский массаж», «Физиотерапия», «Операционное дело», «Анестезиология и реаниматология», «Медицинская статистика» и другие. С 1998 года организована очно-заочная форма обучения по

специальности «Сестринское дело». Выпускники колледжа по распределению работают в лечебно-профилактических учреждениях железнодорожного транспорта города Москвы.

Таким образом, существующая база РУТ позволяет инициировать подготовку врачей по специальностям транспортной медицины в его стенах. При этом возможно конструктивное взаимодействие с НИИ медицины труда им. Н. Ф. Измерова в вопросах подготовки специалистов по авиационной медицине, профпатологии и гигиены труда на транспорте, а также использование его клинической и научной базы.

Отметим, что отраслевое здравоохранение, помимо рассмотренных выше проблем, должно решать специфические вопросы, связанные с особенностями функционирования отраслевых предприятий и медико-социальной защитой здоровья работающих.

Одной из основных в медицинском обеспечении работников транспортной отрасли является участие в решении общей проблемы сохранения трудовых ресурсов, нарастающая нехватка которых в глобальном плане является одним из основных стратегических рисков и экономической угрозой национальной безопасности России в долгосрочной перспективе⁹⁸. Вполне обоснованным является и тот интерес, который специалисты в сфере транспортного права уделяют вопросу научной разработки вопросов организационно-правового обеспечения безопасности населения на транспорте в условиях сложной эпидемиологической обстановки.

В частности, 8 апреля 2020 года на площадке Юридического института Российского университета транспорта состоялась межвузовская научно-практическая онлайн-конференция (с удалённым доступом) на тему: «Финансово-правовые аспекты функционирования цифровой экономики и транспорта России в современных условиях».

15 апреля 2020 года на площадке Юридического института Российского университета транспорта состоялась Международная научно-практическая конференция (в режиме удалённого доступа через платформу ZOOM) на тему: «Актуальные проблемы правового обеспечения мер по преодолению последствий пандемии COVID-19 для экономики и транспортного комплекса». На обсуждение выносились следующие вопросы: налоговые, бюджетные, финансово-экономические средства борьбы с пандемией и преодоления угрозы глобального кризиса экономики: правовые и организационные основы; правовые и организационные средства минимизации последствий пандемии COVID-19 для экономики и транспортного комплекса России; право-

⁹⁸ Bukhtiyarov, I. V., Rubtsova, N. B., Kholikov, I. V. Occupational Health in Russia // Трудовая медицина и работоспособност. — София, Болгария. — 2018. — № 3. — С. 46.

вые проблемы минимизации рисков глобального кризиса для экономики и транспортного комплекса России; правовые и организационные средства поддержки науки и образования в условиях пандемии COVID-19.

26 мая 2020 года в рамках Международной научно-практической конференции «Вопросы права, предпринимательства и управления в период и после пандемии», проведенной при поддержке Московского регионального отделения Ассоциации юристов России, Московской торгово-промышленной палаты, Сербской ассоциации по уголовному праву: теория и практика, Института социологии АН Болгарии, Ассоциации криминологов Болгарии, Резервного центра ФГБУ «Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина» Управления делами Президента Российской Федерации, Справочно-правовой системы «КонсультантПлюс», Журнала «Legal Bulletin», ООО «Мариокс центр», состоялось заседание секции № 2 «Актуальные проблемы правового обеспечения функционирования транспортной системы в условиях пандемии COVID-19».

30 июня 2020 года на площадке Юридического института Российского университета транспорта состоялась Международная научно-практическая конференция (в режиме удалённого доступа через платформу ZOOM) на тему: «Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз»⁹⁹.

Указанные и иные мероприятия со всей очевидностью доказали, что решение вопросов определения направлений, перспектив и, — самое главное, — форм, средств и методов противодействия пандемии, а также минимизации её неблагоприятных последствий на развитие экономики и транспорта, не может осуществляться, во-первых, без должной научной проработки и, во-вторых, без соблюдения правовых норм, установленных актами как национального, так и международного законодательства.

Если несоблюдение первой посылки, как убедительно показывает практика, неминуемо создает ситуацию, когда предпринимаемые попытки решить текущие, тактические вопросы без предварительного решения вопросов принципиального, стратегического характера влекут за собой беспринципность и шатания, заставляя помногу раз возвращаться к решению одной и той же технической задачи рутинного характера, то нарушение второго постулата изначально предопреде-

⁹⁹ Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз // Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции / Под ред. А. И. Землина, И. В. Холикова. — М.: Российский университет транспорта. — 2020. — 332 с.

ляет незаконность управленческих решений и административных действий, что без должной разъяснительной, пропагандистской работы, порождает недовольство населения, социальную напряжённость, протестные настроения, недоверие к органам власти.

В условиях демократического и социального государства, в качестве которого позиционирует себя и Российская Федерация, возможность установления ограничительных мер для обеспечения функционирования экономики, социальной сферы государства, расположена даже не в плоскости решения извечного философского вопроса о соотношении необходимого и достаточного, с последующим выходом на категории юридической аксиологии, либо политико-правовой проблемы соотношения законности и целесообразности. Здесь речь должна идти об оценке самой возможности ограничения прав участников правоотношений именно и исключительно в той части, в которой это необходимо в связи с предотвращением угроз, связанных с распространением COVID-19, поскольку в данном случае речь идёт о защите жизненно важных интересов. Сходной позиции придерживается Европейский совет по защите данных¹⁰⁰ в отношении, в частности, прав работодателей и компетентных органов здравоохранения обрабатывать персональные данные лиц без получения согласий субъектов персональных данных в указанных случаях¹⁰¹.

¹⁰⁰ European Data Protection Board.

¹⁰¹ О проблемных аспектах привлечения судами к административной ответственности при нарушении мер, направленных на борьбу с коронавирусной инфекцией см.: Обзор Верховного Суда от 21.04.2020 г. № 1.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осуществлённый в рамках настоящей коллективной монографии сравнительно-правовой, формально-догматический и логико-семантический анализ норм правовых актов, регулирующих интересующую нас сферу общественных отношений показывает, что правовая основа, определяющая основания, меру и механизмы противодействия угрозам безопасности на транспорте в условиях сложной эпидемиологической обстановки, вызванной распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), весьма многообразная и многоуровневая. Многочисленные правовые акты, относящиеся к различным отраслям права, не всегда соответствуют требованиям системного единства, изобилуют пробелами и коллизиями.

Вполне естественно, что результаты представленного анализа правовых основ и организации работы органов управления транспортом и транспортных организаций в условиях принятия оперативных мер административно-правового характера по недопущению завоза на территорию Российской Федерации и предотвращению распространения коронавирусной инфекции, не носят исчерпывающего характера. Однако, полагаем, что результаты, полученные в ходе осуществлённого исследования позволяют, во-первых, оценить роль и значение правовых средств в особых условиях обстановки, во-вторых, сформулировать направления дальнейшей научной проработки вопросов правового и организационного обеспечения работы как органов власти в целом, так и органов управления транспортом — в частности, по предотвращению эпидемий, и, в-третьих, предложить отдельные рекомендации для совершенствования правовой базы деятельности компетентных органов власти по минимизации и ликвидации угроз завоза, а также распространения новых возможных инфекций на территории Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз // Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции / Под ред. Землина А. И., Холикова И. В. М.: Российский университет транспорта. — 2020. — 332 с.
2. Балтовский А. С. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов. — 2006.
3. Бахрах Д. Н. Административное право. — М., 2001. — С. 413.
4. Бова А. А., Борисов В. М., Нагорнов И. В. Медицинские последствия использования обеднённого урана в боеприпасах // Военная медицина: научно-практический рецензируемый журнал. — 2010. — № 2. — С. 111.
5. Брыкин Д. М. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых правовых режимов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2010.
6. Дамаскин О. В., Холиков И. В. Проблемные вопросы правовой регламентации врачебно-лётной экспертизы в России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2018. — № 3 (162). — С. 10 — 13.
7. Денисова А. С. Обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях особых правовых режимов: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Хабаровск. — 2008.
8. Доклад и тезисы выступлений на совещании по вопросам развития транспортной отрасли. — 7 мая 2020 г. [Электронный ресурс]: transportrussia.ru/item...v-usloviyakh-pandemii.html.
9. Духно Н. А. Школа транспортного права // Транспортное право и безопасность. — 2019. — № 4 (32). — С. 159 — 166.
10. Духно Н. А., Землин А. И., Землина О. М., Лещов Г. Ю., Николаева Н. В., Опеньшев О. С., Павлова В. А., Пищелко А. В., Холиков И. В., Чеботарева А. А. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: Монография / Под общ. ред. А. И. Землина; предисл. Н. А. Духно. — М.: Юридический институт МИИТ, 2018.
11. Духно Н. А., Землин А. И., Химич Т. М., Филиппова М. Ю., Расулов А. В., Гоц Е. В., Землина О. М., Матвеева М. А., Пищелко А. В., Мельникова Ю. В., Борисова С. В., Мамонова М. В., Мельников В. С., Опеньшев О. С., Петров Ю. И., Харламова Ю. А. Транспортное право:

Учебник. — М.: Юрайт, 2020. — Сер. 76 Высшее образование (2-е изд., пер. и доп.).

12. Жданов К. В., Холиков И. В. Болезнь, вызываемая вирусом Эбола: от теории к практике // Журнал инфектологии. — 2015. — № 1. — С. 5—14.

13. Землин А. И. Административно-правовые аспекты обеспечения транспортной безопасности // Национальная безопасность и стратегическое планирование. — 2019. — № 4 (28). — С. 10—14.

14. Землин А. И. К вопросу о включении транспортного права в Номенклатуру специальностей научных работников в сфере юриспруденции // Актуальные проблемы правового регулирования в транспортной сфере в условиях инновационного развития транспортного комплекса и формирования высокоскоростных транспортных систем. Материалы всеросс. научно-практ. конф. — 24 апреля 2013 года. — М.: МИИТ, 2013.

15. Землин А. И. О роли транспортного права в современных условиях // Организационно-правовые проблемы обеспечения транспортной деятельности в Российской Федерации Материалы всеросс. научно-практ. конф. — 28 марта 2017 года — М.: МИИТ, 2017.

16. Землин А. И. Техническое регулирование в системе административно-правового обеспечения транспортной безопасности (на примере железнодорожного транспорта) // Юридическая наука. — 2019. — № 6. — С. 57—64.

17. Землин А. И., Землина О. М., Швыдченко О. Н. Актуальные вопросы технического регулирования безопасности метрополитенов // Вестник Юридического института МИИТ. — 2018. — № 1 (21). — С. 87—101.

18. Землин А. И., Пищелко А. В. Актуальные вопросы правового обеспечения транспортной безопасности // Материалы международной научной конференции «Борьба с правонарушениями в сфере экономики: правовые, процессуальные и криминалистические проблемы» (в рамках Международного юридического форума). — Новосибирск. — 2019. — С. 51—54.

19. Землин А. И., Холиков И. В., Мельникова А. А. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры: Монография. — М.: Юридический институт МИИТ, 2019.

20. Землин А. И., Землина О. М., Козлов В. В., Холиков И. В. Правовые и организационные аспекты обеспечения противодействия терроризму на транспорте: Учебник для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2020. — 156 с.

21. Клёнов М. В., Холиков И. В. Правовые и организационные вопросы контроля за состоянием здоровья работников и оказания ме-

дицинской помощи пассажирам на транспорте в России // Мир транспорта. — 2019. — № 3. — С. 180–191.

22. Корякин В. М. Понятие транспортной безопасности и её место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 3. — С. 51–59.

23. Корякин В. М. Понятие транспортной безопасности и её место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 3.

24. Корякин В. М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 11. — С. 26–32.

25. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. — 1996. — № 1. — С. 41–48.

26. Мелехин Л. В. Основные черты правового режима, устанавливаемого в зоне проведения контртеррористической операции: В сб. тезисов семинара «Совершенствование практики участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в урегулировании внутренних вооружённых конфликтов». — М., 2003. — С. 14–17.

27. Мельков С. А., Холиков И. В. Экономическая и медицинская составляющие безопасности жизнедеятельности населения в условиях распространения эпидемии, пандемии и массовых заболеваний // Госрег. — 2020. — № 3. — С. 87.

28. Опёнышев О. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в условиях распространении новой коронавирусной инфекции (опыт Московской межрегиональной транспортной прокуратуры) // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 3. — С. 241.

29. Попова Н. Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 21 с.

30. Пчелинцев С. В. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика: Автореф. дис... докт. юрид. наук. — М., 2006.

31. Пчелинцев С. В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 19 с.

32. Холиков И. В. Международно-правовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 4 (28). — С. 93–99.

33. Холиков И. В. Правовое обеспечение международного сотрудничества в области медицины и здравоохранения в условиях чрезвычайных ситуаций: Монография. — М.: Издательство «Истоки», 2007. — 260 с.

34. Холиков И. В. Влияние эпидемий, пандемий и массовых заболеваний на экономическую и медицинскую составляющие транспортной безопасности // Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз. — М.: Российский университет транспорта. — 2020. — С. 38 — 47.

35. Холиков И. В. Международно-правовые аспекты реализации Транспортной стратегии Российской Федерации в сфере медицинского обеспечения на транспорте // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 4 (28). — С. 93 — 99.

36. Холиков И. В. Правовые аспекты сотрудничества медицинской служб Вооружённых Сил Российской Федерации и Международного комитета военной медицины // Военно-медицинский журнал. — 2003. — № 1 (Т. 324). — С. 26 — 27.

37. Холиков И. В. Правовые аспекты химической и биологической безопасности в РФ // Современное право. — 2010. — № 3. — С. 23 — 28.

38. Холиков И. В. Противодействие угрозе распространения ВИЧ/СПИД в контексте международной и национальной безопасности // Сборник трудов пятой международной научно-практической конференции «Система профилактики ВИЧ/СПИДа в вооружённых силах». — СПб.: Электростандарт-принт, 2008.

39. Холиков И. В. Теоретико-правовые аспекты международного сотрудничества в сфере противодействия угрозам экономической безопасности // Образование. Наука. Научные кадры. — 2012. — № 4. — 2012. — С. 29 — 31.

40. Холиков И. В., Вовкодав В. С. Человеческий фактор безопасности полётов: военно-правовые аспекты // Военное право. — 2017. — № 6 (46). — С. 177 — 179.

41. Холиков И. В., Жданов К. В. Оказание помощи Гвинейской Республике в борьбе с эпидемией геморрагической лихорадки Эбола // Военно-медицинский журнал. — 2015. — № 2. — С. 93 — 95.

42. Холиков И. В., Сазонова К. Л. Международно-правовые аспекты ответственности государств и международных организаций за распространение эпидемий, пандемий и массовых заболеваний // Военно-медицинский журнал. — 2015. — № 2 (Т. 336). — С. 51 — 57.

43. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: теоретический аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2001.

44. Vagreeva, E. G., Zemlin, A. I., Shamsunov, S. Kh. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking. *Ekoloji*, 2019, Т. 28, № 107, pp. 4071 — 4076.

45. Bagreeva, E. G., Zemlin, A. I., Shamsunov, S. Kh. Does Environmental Safety Depend Upon the Legal Culture of Transport Specialists? *Ekoloji*, 2019, Iss. 107, pp. 4961 – 4965.
46. Barden-O'Fallon, J., Barry, M. A., Brodish, P., Hazerjian, J. Rapid Assessment of Ebola-Related Implications for Reproductive, Maternal, Newborn, and Child Health Service Delivery and Utilization in Guinea. *PLoS Currents Outbreaks*, August 2015. DOI: 10.1371/currents.outbreaks.0b0ba06009dd091bc39ddb3c6d7b0826.
47. Barrett, R., Brown, P. J. Stigma in the Time of Influenza: Social and Institutional Responses to Pandemic Emergencies. *Journal of Infectious Diseases*, 2008, 197 (Suppl 1), S. 34 – 37.
48. Bukhtiyarov, I. V., Rubtsova, N. B., Kholikov, I. V. Occupational Health in Russia. *Трудова медицина и работоспособност*. София, България, 2018, № 3, С. 46 – 52.
49. Burns, A., Mensbrugge, D. Van der, Timmer, H. Evaluating the Economic Consequences of Avian Influenza. Working Paper 47417, World Bank, Washington, DC., 2006.
50. Criddle, E. J., Fox-Decent, E. A Fiduciary Theory of Jus Cogens. *The Yale Journal of International Law*, 2009, Vol. 34, p. 344.
51. De Witte, S. N. Mortality Risk and Survival in the Aftermath of the Medieval Black Death. *PLoS One* 9 (5), 2014, e96513.
52. Diamond, J. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York, Norton, 2009.
53. Evans, D. K., Goldstein, M., Popova, A. Health-Care Worker Mortality and the Legacy of the Ebola Epidemic. *The Lancet Global Health* 3 (8), 2015, e439 – e440.
54. Hindin, R. Brugge, D., Panikkar, B. Teratogenicity of Depleted Uranium Aerosols: A Review from an Epidemiological Perspective. *Environmental Health*, 2005, Briner, W. *The Toxicity of Depleted Uranium*. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2010, Vol. 7, No. 1.
55. Hsiung, J. C. Anarchy, Hierarchy, and Actio Popularis: An International Governance Perspective. *The International Studies Association Annual Meeting*, Montreal, Canada, April 19, 2004, p. 16.
56. Jonas, O. B. *Pandemic Risk*. Background paper for World Development Report 2014: Risk and Opportunity; Managing Risk for Development, World Bank, Washington, DC., 2013.
57. Kholikov, I. V., Sazonova, K. L. The Ebola Response Team Deployment in the Guinea Republic: Organizational, Ethical, Legal Issues and a Problem of Responsibility. *Ethical Challenge for Military Health Care Personnel*. Edited by D. Messelken and D. Winkler. New York, 2018, pp. 38 – 51.

58. McCoy, T. Why the Brutal Murder of Several Ebola Workers May Hint at More Violence to Come. *Washington Post*, September 19, 2014.
59. Noy, I., Shields, D. The 2003 Severe Acute Respiratory Syndrome Epidemic: A Retroactive Examination of Economic Costs. ADB Economics Working Paper Series. October 2019, № 591, 16 p.
60. Orakhelashvili, A. Division of Reparation Between Responsible Entities. *The Law of International Responsibility*. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds.), 2010, p. 656.
61. Parpia, A. S., Ndeffo-Mbah, M. L., Wenzel, N. S., Galvani, A. P. Effects of Response to 2014 – 2015 Ebola Outbreak on Deaths from Malaria, HIV/AIDS, and Tuberculosis, West Africa. *Emerging Infectious Diseases*, 22 (3), 2016, pp. 433 – 441.
62. Rosello, A., Mossoko, M., Flasche, S., Hoek, A. J. Van, Mbala, P. [et al]. Ebola Virus Disease in the Democratic Republic of the Congo, 1976 – 2015. *eLife*, 2015, (4), e09015.
63. Rubinson, L., Mutter, R., Viboud, C., Hupert, N., Uyeki, T. [et al]. Impact of the Fall 2009 Influenza A(H1N1) pdm09 Pandemic on US Hospitals. *Medical Care*, 2013, 51 (3), pp. 259 – 265.
64. Schaefer, B. D. Haiti Cholera Lawsuit Against the U.N.: Recommendations for U.S. Policy. 12 November 2013. [Электронный ресурс]: http://www.heritage.org/research/reports/2013/11/haiti-cholera-lawsuit-against-the-un-recommendations-for-us-policy#_ftn13.
65. Schechinger, J. Global health issues and shared state responsibility? The case of Ebola. SHARES Project, 2014. [Электронный ресурс]: <http://www.sharesproject.nl/global-health-issues-and-shared-state-responsibility-the-case-of-ebola/>.
66. Siu, J. Y. M. Influence of Social Experiences in Shaping Perceptions of the Ebola Virus among African Residents of Hong Kong during the 2014 Outbreak: A Qualitative Study. *International Journal for Equity in Health*, 2015, 14 (1), p. 88.
67. Zemlin, A., Pishchelko, A., Kharlamova, Y. Problems of realization of public oversight in the field of transport counterterrorism policy. *Kutafin University Law Review*, 2020, Vol. 7, Iss. 1, pp. 67 – 78.

А.И. Землин, М.В. Клёнов, И.В. Холиков

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЗАВОЗА
И РАСПРОСТРАНЕНИЯ МАССОВЫХ
ИНФЕКЦИОННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ
(на примере пандемии коронавирусной инфекции COVID-19)**

Монография

Подписано в печать 24.11.2020.
Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 8,0.
Тираж 1000 экз.

ООО «Русайнс».
117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.
Тел.: +7 (495) 741-46-28.
E-mail: autor@ru-science.com
<http://ru-science.com>

