

УДК 342.9  
DOI 10.52452/19931778\_2021\_6\_169

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

© 2021 г.

*В.Ю. Ухов, А.П. Пичкур*

Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

medved9837@yandex.ru

*Поступила в редакцию 29.06.2020*

Анализируется опыт Великобритании при обеспечении общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Данное исследование показало, что система обеспечения общественной безопасности на железных дорогах Великобритании базируется на нормативных правовых актах ЕС. Силы Британской транспортной полиции имеют трехзвенный состав: констебли БТП; специальные констебли; сотрудники PCSO. Данные силы находятся в подчинении Министерства транспорта Великобритании. Обеспечение БТП общественной безопасности на железных дорогах основано на договорных началах с операторами-перевозчиками, однако наличие договора является обязательным условием эксплуатации железнодорожного транспорта как обязательным требованием законодательства ЕС. От количества заключенных договоров БТП с операторами-перевозчиками напрямую зависит финансирование ее деятельности и деятельности специальных констеблей и сил PCSO.

*Ключевые слова:* железнодорожный транспорт, международный опыт, общественная безопасность, полиция, безопасность.

Исследуя вопросы складывания и регулирования системы общественной безопасности на железнодорожном транспорте России и ее административного правового регулирования, целесообразно рассмотреть и изучить зарубежный опыт построения и функционирования вопросов безопасности на железнодорожном транспорте подобных систем в некоторых зарубежных странах.

Несомненно, определенный научный интерес вызывает система обеспечения общественной безопасности в стране – родоначальнице железных дорог – Великобритании (современный европейский опыт). Кроме того, в данной стране из-за большой сети и протяженности железных дорог функционирует транспортная полиция со своими специфическими функциями.

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

нако, несмотря на принимаемые меры, на протяжении многих лет данная отрасль оставалась слаборентабельной. В 1993 году в Великобритании был принят закон о железнодорожном транспорте [1], в соответствии с которым с 1 апреля 1994 года «Британские железные дороги» (British Rail) как единое целое окончательно прекратили свое существование. В 1994–1997 гг. при правительстве Джона Мэйджора была проведена приватизация железных дорог. Но, несмотря на повышение общего объема перевозок и рост инвестиций, созданная вместо British Rail компания Railtrack так и не стала прибыльной. Объемы государственного субсидирования отрасли не сократились. Результаты приватизации не позволили достигнуть основной цели – рентабельности железных дорог.

В марте 2002 года Великобритания восстановила государственную собственность на железной дороге, создав на основе Railtrack компанию Network Rail – государственный орган департамента транспорта без акционеров, который реинвестирует свои доходы в железные дороги, управляющий инфраструктурой железных дорог (пути, станции, депо и другое). Указанный орган устанавливает «план безопасности» на железных дорогах на два или три года, определяет свои методы и меры, предусмотренные для сохранения уровня безопасности железных дорог [2]. Операторы (перевозчики грузов и пассажиров), владеющие

своими вагонами и локомотивами, остались частными компаниями.

На протяжении многих лет Великобритания как член Европейского союза соблюдала требования данной организации, не исключая и требования в области транспортной безопасности. Можно сказать, что современная система транспортной безопасности Великобритании во многом сложилась под воздействием законов и правил указанной европейской организации. Несмотря на то что 31 января 2020 г. Великобритания официально вышла из состава Европейского союза (ЕС), до конца текущего года будет продолжаться переходный период, и ей придется подчиняться большинству законов и правил ЕС. В Великобритании была создана система управления железнодорожным транспортом, которая явилась органическим продолжением Общей системы Евросоюза, органы которого, в частности Агентство Европейского союза по железным дорогам, являлись вышестоящими над субъектами управления железных дорог Великобритании.

По мнению П.А. Плеханова, «регулирующими и консультативными органами по обеспечению безопасности движения на железных дорогах Европы являются Европейская комиссия и Европейское железнодорожное агентство (European Railway Agency, ERA)» [3, с. 33].

Также данный автор подчеркивает, что базовым нормативным документом, регламентирующим вопросы обеспечения безопасности движения на железных дорогах государств-участников ЕС, являлась Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2004/49/ЕС «О безопасности железных дорог Сообщества» [4], требования которой Великобританией соблюдались. Она предусматривала введение единых положений об ответственности субъектов железнодорожного транспорта (участников рельсовой системы), которые обязаны гарантировать:

1. Безопасность на железнодорожном транспорте в целом поддерживается, и если это практически осуществимо, то постоянно повышается, принимая во внимание развитие права Союза, международных правил, технического и научный прогресс и признавая в качестве первоочередной задачи предотвращение несчастных случаев (пункт «а» части 1 статьи 4 главы II);

2. Ответственность за безопасную деятельность рельсовой системы Союза и контроль за связанными с этим рисками лежит на операторах инфраструктуры и железнодорожных предприятиях, в пределах своей части системы (пункт «д» части 1 статьи 4 главы II).

К национальным органам управления и организации обеспечения безопасности железных

дорог Великобритании помимо вышеназванной Network Rail определяются следующие крупные субъекты:

– Государственный секретариат по транспорту Великобритании Департамента по транспорту (Secretary of State for Transport for the Department for Transport), который осуществляет надзор над всеми отраслями транспорта [5];

– Управление железнодорожного и автомобильного транспорта (Office of Rail and Road), которое является правительственным регулятором безопасности и экономики для британских железных дорог и органом мониторинга автомобильных дорог Англии, осуществляет надзор над железнодорожными операторами по соблюдению законодательства в области охраны труда и техники безопасности, регулирует деятельность сети железных дорог и требования к финансированию; регулирует доступ к железнодорожной сети, лицензирует операторов железнодорожных активов и публикует железнодорожную статистику [6];

– операторы-перевозчики. Train Operating Companies (TOCs) – компании управления транспортом, эксплуатирующие пассажирские линии и являющиеся франшизой правительства Великобритании. Грузовые поезда эксплуатируются компаниями управления грузовым транспортом, такими как EWS, DB Cargo UK [7], которые являются полностью коммерческими, без государственного финансирования. В целях получения или перерегистрации сертификата безопасности указанные операторы обязаны обеспечить работу собственной организации по соблюдению безопасности и, в частности, управлять, контролировать и поддерживать безопасность, ограничивая железнодорожные риски;

– Совет по безопасности и стандартам на железнодорожном транспорте (The Rail Safety and Standards Board (RSSB)) – британская независимая некоммерческая ассоциация, созданная в 2003 году заинтересованными сторонами железнодорожной отрасли, включая сетевые железные дороги, эксплуатирующие поезда компании и компании подвижного состава (операторов). В качестве условия своих лицензионных обязательств большинство операторов поездов обязаны быть членами RSSB и выполнять свои обязательства по членству [8]. Операторы должны соблюдать ряд условий, содержащихся в их лицензиях и заявлениях [9].

Следующим субъектом обеспечения безопасности на железных дорогах Великобритании является Британская транспортная полиция (British Transport Police; далее – БТП), которая является разновидностью Специальных полицейских сил (Special Police Forces). К числу ука-

занных сил помимо БТП относятся Полиция на объектах ядерной энергетики (Civil Nuclear Constabulary) на 16 ядерных объектах страны; Полиция Министерства обороны (The Ministry of Defence Police), занимающаяся обеспечением безопасности военных объектов; Королевская военная полиция (Royal Military Police), осуществляющая функцию по обеспечению правопорядка среди военнослужащих, расследование воинских преступлений, поддержание правопорядка в воинских частях; Водная полиция Великобритании и др. Выделяются также специальные антитеррористические подразделения, например South East Counter Terrorism Unit [10].

БТП осуществляет взаимодействие с другими типами полицейских структур, включая основной – территориальные полицейские силы, более известные как «внутренние полицейские силы» (Home Office Police Forces), к которым относятся 43 территориальных органа полиции (Шотландия-Ярд – столичная полиция; объединённая полиция (объединённые отряды), полиция графств и городских поселений, например, Полиция Эйвона и Сомерсета, Полиция Bedfordshire, Полиция Cambridgeshire, Полиция Cheshire, Полиция лондонского Сити, Полиция Cleveland и др.).

На официальном сайте БТП отражены данные полиции права в адаптированном к железным дорогам виде. В частности, в разделе «Что такое остановка и поиск?» (What is stop and search?) содержится текст о том, что «офицер может остановить и досмотреть Вас, если у него есть достаточные основания полагать, что будут обнаружены предметы, которые могут быть использованы для совершения преступления или другого правонарушения или являются доказательствами их совершения (например, украденное имущество или оружие). Офицеры должны объяснить, какая информация или поведение вызвали у них подозрение, чтобы остановить и досмотреть Вас» [11]. При этом за качеством работы нарядов полиции предусмотрен общественный контроль в дистанционной форме, состоящий в том, что выразившее такое желание лицо (от 16 лет), прошедшее процедуру проверок, может получить право наблюдать за службой полицейского патруля в течение смены, оценивать обоснованность и правомерность применения права останавливать и досматривать граждан.

Следует отметить, что права констеблей по остановке, досмотру, задержанию лиц (граждан) зависят от обстоятельств. К примеру, Закон об уголовном правосудии и общественном порядке 1994 года (Criminal Justice and Public Order Act 1994) наделяет констебля правом

остановить любое лицо или транспортное средство и произвести их досмотр, независимо от того, есть ли у констебля какие-либо основания подозревать, что это лицо или транспортное средство перевозит оружие или предметы такого рода (статья 5 секции 60) [12]. Другим актом – законом «О терроризме» 2000 г. (Terrorism Act 2000) устанавливаются права полиции на остановку граждан и транспортных средств в случае угрозы теракта (секция 47A) [13].

Кроме сотрудников полиции в обеспечении правопорядка на железных дорогах задействованы офицеры по поддержке полицейского сообщества (Police Community Support Officer; далее – PCSO). Общая численность PCSO в БТП составляет 362 человека [13]. Фактически сотрудники PCSO образуют третий уровень обеспечения общественной безопасности на железных дорогах.

Полномочия PCSO в основном вытекают из закона «О реформе полиции» 2002 г. [14], и каждый PCSO с 2007 года имеет ряд стандартных полномочий, которые были введены для всех PCSO независимо от того, к каким силам они принадлежат. Это делается в дополнение к дискреционным полномочиям, которые могут быть определены главным констеблем или комиссаром соответствующих сил каждого PCSO [15].

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

Так, уэльская компания Vortex IoT в партнёрстве с британским оператором Network Rail, инфраструктурной группой компаний Balfour Beatty и уэльским железнодорожным оператором Transport for Wales создают техническое и программное решение RODIO-TSM для оптического обнаружения вторжений и препятствий на железнодорожных станциях и в тоннелях. Об этом сообщается в пресс-релизе Vortex IoT [16].

Система RODIO-TSM должна точно обнаруживать, дифференцировать и классифицировать перемещение по путям людей и животных, а также появление камней, деревьев, обломков, затоплений и других возможных препятствий, а затем отправлять в реальном времени ситуационные предупреждения в Центр управления железнодорожным транспортом. Её использо-

вание должно повысить безопасность на железнодорожной сети [17].

Огромное внимание в Великобритании уделяется созданию технических мер профилактики и минимизации последствий терактов на объектах железнодорожной сети и инфраструктуры.

В научных работах, опубликованных в Великобритании по вопросам обеспечения безопасности на железных дорогах, авторами придается высокое значение предупреждению правонарушений посредством так называемого экологического проектирования (Crime Prevention Through Environmental Design). Обосновывается развитие защищаемых пространств за счет «возрастающей сложности и риска для потенциальных правонарушителей» [18, с.90].

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

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

Обеспечение БТП общественной безопасности на железных дорогах основано на договорных началах с операторами-перевозчиками, однако наличие договора является обязательным условием эксплуатации железнодорожного транспорта как обязательным требованием законодательства ЕС. От количества заключенных договоров БТП с операторами-перевозчиками напрямую зависит финансирование ее деятельности и деятельности специальных констеблей и сил PCSO. Возрастающее значение в обеспечении общественной безопасности на железнодорожном транспорте имеет внедрение современных технологий, а также

экологическое (ландшафтное) проектирование объектов железнодорожной инфраструктуры. Полагаем, что опыт использования сил PCSO в обеспечении общественной безопасности можно признать положительным, и было бы целесообразно и эффективно использовать их в Российской Федерации вместо сил частных охраняемых организаций.

#### Список литературы

1. Railways Act 1993. (на англ. языке) // Национальный архив законодательства Великобритании [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/43/contents> (дата обращения: 10.09.2020).
2. Официальный сайт: <https://www.networkrail.co.uk/who-we-are/about-us/> (дата обращения: 15.08.2020)
3. Плеханов П.А. Обеспечение безопасности движения на железнодорожном транспорте в международном сообщении: отечественный опыт и зарубежная практика [Электронный ресурс] // Развитие элементной базы и совершенствование методов построения устройств железнодорожной автоматики и телемеханики. 2014. № 1. С. 31–38. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-bezopasnosti-dvizheniya-na-zheleznodorozhnom-transporte-v-mezhdunarodnom-soobschenii-otechestvennyy-opyt-i-zarubezhnaya> (дата обращения: 25.08.2020).
4. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2004/49/ЕС от 29 апреля 2004 г. «О безопасности железных дорог Сообщества, изменяющая Директиву Совета 95/18/ЕС о лицензировании железнодорожных предприятий и Директиву 2001/14/ЕС о распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, взимании сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и сертификации безопасности (Директива о железнодорожной безопасности)» (документ утратил силу). Режим доступа: <https://base.garant.ru/2570430/>
5. Официальный сайт: <https://www.gov.uk/government/ministers/secretary-of-state-for-transport> (дата обращения: 09.08.2020).
6. Официальный сайт: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-rail-and-road> (дата обращения: 09.08.2020).
7. Официальный сайт: <https://uk.dbcargo.com/rail-uk-en> (дата обращения: 09.08.2020).
8. Официальный сайт: <https://www.rssb.co.uk/> (дата обращения: 09.08.2020).
9. Официальный сайт: <https://orr.gov.uk/rail/licensing/licensing-the-railway/licence-obligations> (дата обращения: 12.08.2020).
10. Официальный сайт: <https://www.counterterrorism.police.uk/southeast/> (дата обращения: 15.08.2020).
11. Официальный сайт: [http://www.btp.police.uk/about\\_us/stop\\_and\\_search.aspx](http://www.btp.police.uk/about_us/stop_and_search.aspx) (дата обращения: 09.08.2020).
12. Criminal Justice and Public Order Act 1994 // Национальный архив законодательства Великобритании [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33/section/60>.

13. Terrorism Act 2000 // Национальный архив законодательства Великобритании [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/47A>.

14. The Police Reform Act 2002 // Национальный архив законодательства Великобритании [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents/>

15. Стандартные полномочия и обязанности сотрудников полиции по поддержке полицейского сообщества (PCSOs). Циркуляр Министерства внутренних дел 033 / 2007 (Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs). Home Office circular 033 / 2007 Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs)) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/publications/standard-powers-and-duties-of-police-community-support-officers-pcsos>.

16. Vortex IoT set to provide a fully operational RODIO-TSM to Network Rail by March 2021 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://vortexiot.com/news/vortex-iot-set-to-provide-a-fully-operational-and-validated-product-in-the-form-of-rodio-rsm>.

17. В Великобритании на железных дорогах появится система обнаружения вторжений и препятствий // Газета «Гудок» от 22.07.2020 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gudok.ru/news/?ID=1528677>.

18. Грегсон-Грин Л.Э. Устойчивость, безопасность и железнодорожная станция: уникальный пример исследования. Текущая и будущая устойчивость к угрозам безопасности (диссертация, представленная в университет Лафборо (Англия) при частичном выполнении требований к степени доктора философских наук) // Спорте. 2018 (на англ. языке) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://hdl.handle.net/2134/33411>.

## PUBLIC SAFETY AND RAIL POLICING REGULATIONS IN THE UK

V.Y. Ukhov, A.P. Pichkur

The experience of Great Britain in providing public safety in railway transport is analyzed. This study showed that the public safety system on the UK railways is based on EU regulations. The British Transport Police has a three-tier composition: BTP constables; special constables; PCSO staff. These forces are subordinate to the UK Department of Transport. The provision of FTPs for public safety on railways is based on a contractual basis with carrier operators, however, its presence is a prerequisite for the operation of rail transport as a mandatory requirement of EU legislation. The financing of its activities and the activities of special constables and PCSO forces directly depends on the number of contracts between the BTP and the carrier operators.

*Keywords:* railway transport, international experience, public safety, police, security.

### References

1. The Railway Act of 1993. (in English) The National Archive of UK Legislation [Electronic resource]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/43/contents> (Date of access: 09.10.2020).

2. Official website: <https://www.networkrail.co.uk/who-we-are/about-us/> (Date of access: 08.15.2020).

3. Plekhanov P.A. Ensuring traffic safety on railway transport in international communication: domestic experience and foreign practice [Electronic resource] // Development of the element base and improvement of methods for constructing railway automation and telemechanics devices. 2014. № 1. P. 31–38. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-bezopasnosti-dvizheniya-na-zheleznodorozhnom-transporte-v-mezhdunarodnom-sobshchenii-otechestvennyy-opyt-i-zarubezhnaya> (Date of access: 25.08.2020).

4. Directive 2004/49/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union of April 29, 2004 «On the safety of Community railways, amending Council Directive 95/18/EC on licensing of railway enterprises and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway infrastructure capacity, charging fees for the use of railway infrastructure and safety certification (Railway Safety Directive)» (the document has become invalid). URL: <https://base.garant.ru/2570430/>

5. Official website: <https://www.gov.uk/government/ministers/secretary-of-state-for-transport> (Date of access: 09.08.2020).

6. Official website: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-rail-and-road> (Date of access: 09.08.2020).

7. Official website: <https://uk.dbcargo.com/rail-uk-en> (Date of access: 09.08.2020).

8. Official website: <https://www.rssb.co.uk/> (Date of access: 09.08.2020).

9. Official website: <https://orr.gov.uk/rail/licensing/licensing-the-railway/licence-obligations> (Date of access: 12.08.2020).

10. Official website: <https://www.counterterrorism.police.uk/southeast/> (Date of access: 08.15.2020).

11. Official website: [http://www.btp.police.uk/about\\_us/stop\\_and\\_search.aspx](http://www.btp.police.uk/about_us/stop_and_search.aspx) (Date of access: 09.08.2020)

12. Criminal Justice and Public Order Act 1994. The National Archive of Legislation of Great Britain [Electronic resource]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33/section/60>.

13. Terrorism Act 2000 National Archive of UK Legislation [Electronic resource]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/47A>.

14. The Police Reform Act 2002 // National Archive of Legislation of Great Britain [Electronic resource]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents/>

15. Standard powers and responsibilities of Police Officers to Support the Police Community (PCSOs). Circular of the Ministry of Internal Affairs 033 / 2007 (Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs). Home Office circular 033 / 2007 Standard powers and duties of police community support officers (PCSOs)) [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/standard-powers-and-duties-of-police-community-support-officers-pcsos>.

16. Vortex IoT set to provide a fully operational RODIO-TSM to Network Rail by March 2021 [Electronic resource]. URL: <https://vortexiot.com/news/vortex-iot-set-to-provide-a-fully-operational-and-validated-product-in-the-form-of-rodio-rsm>.

17. In the UK, an intrusion and obstacle detection system will appear on the railway // The newspaper «Gudok» dated 22.07.2020 [Electronic resource]. URL:

<https://gudok.ru/news/?ID=1528677>.

18. Gregson-Green L.E. Sustainability, safety and the railway station: a unique case study. Current and future resistance to security threats (dissertation submitted to Loughborough University (England) with partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy). Sports. 2018 (in English) [Electronic resource]. URL: <https://hdl.handle.net/2134/33411>.