

ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ | № 2(50)/2024

Издается с января 2016 г.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

в сфере развития транспортного комплекса Российской Федерации: состояние и перспективы

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:

публично-правовая природа и обзор правоприменительной практики

СООТНОШЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

в сфере обеспечения транспортной безопасности

БЕСПЛОТНЫЕ ЛЕТАТЕЛЬНЫЕ АППАРАТЫ:

вопросы безопасности и доверенного использования

СОЦИАЛЬНАЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БИЗНЕСА

при использовании новых технологий в такси

ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ

социального обеспечения платформенных занятых

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «УДОБНЫЙ ФЛАГ»

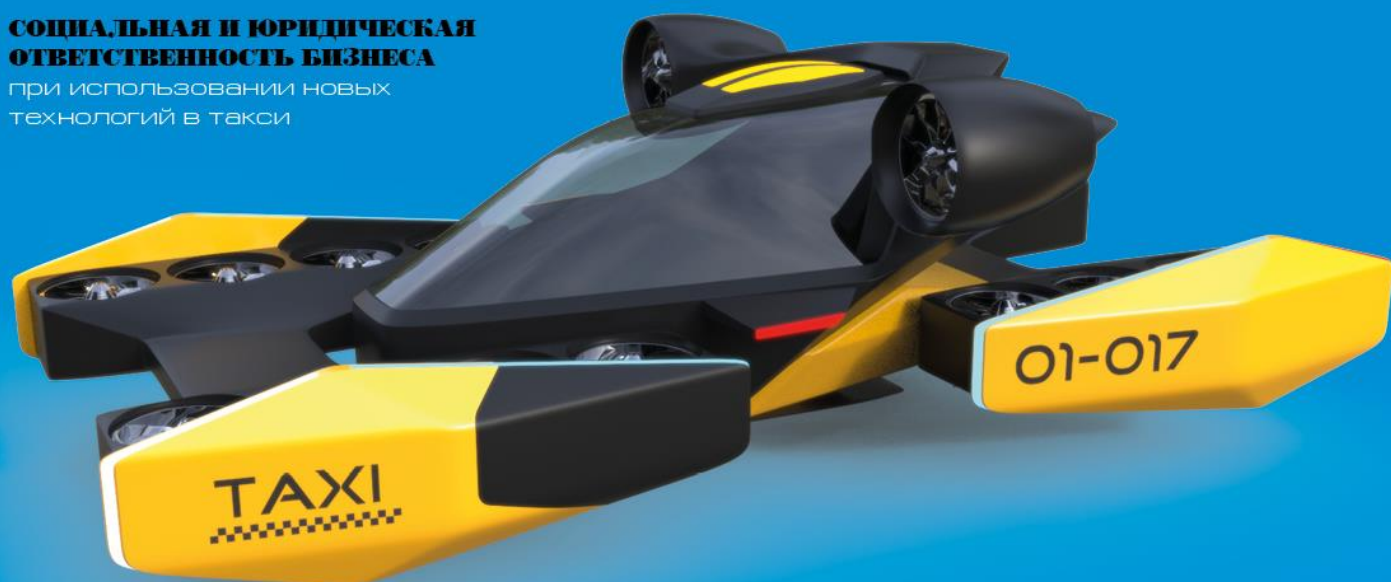
и его отличие от «открытого регистра»

ЭФФЕКТИВНЫЕ СТРАТЕГИИ ЗАЩИТЫ

транспортной системы России от картелей и олигополий

К 25-ЛЕТИЮ КОДЕКСА ТОРГОВОГО МОРЕСЛАВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

история, настоящее, будущее



<p style="text-align: center;">Электронный научный журнал «Транспортное право и безопасность» 2024. № 2 (50)</p>	<p style="text-align: center;">The online scientific journal “Transport law and security” 2024. № 2 (50)</p>
<p>Дата размещения номера — 15 июля 2024 г. Журнал издается с января 2016 г.</p> <p>Издание включено в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук, по научным специальностям: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки); 5.1.4. Уголовно-правовые науки (юридические науки).</p> <p>Номер свидетельства о регистрации средства массовой информации: ЭЛ № ФС 77-64237 от 25 декабря 2015 г. Адрес редакции: 127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9. Телефон: 8 (495) 681-90-19. Факс: 8 (495) 684-2849. E-mail редакции: albinadg@mail.ru</p> <p>Официальный сайт в сети Интернет: URL: http://trans-safety.ru/</p> <p>Учредитель и издатель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет транспорта» Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) согласно договору от 24 июня 2016 г. № 381-06/2016.</p> <p>Журналу присвоен международный стандартный номер сериального издания (ISSN) 2500-1868. Периодичность: четыре раза в год.</p> <p>Главный редактор — КОРЯКИН Виктор Михайлович, доктор юридических наук, профессор (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).</p>	<p>The date of the issue is the 15th of July, 2024. The journal has been published since January 2016.</p> <p>The journal has been included in the List of the leading peer-reviewed scientific publications where there are published the main scientific results of dissertations for the academic degrees of a doctor and candidate of sciences in the following scientific specialties: 5.1.2. Public and legal (state and legal) sciences (legal sciences); 5.1.4. Criminal and legal sciences (legal sciences).</p> <p>The journal was registered in media ЭЛ № ФС 77-64237 on December, 25, 2015.</p> <p>The official address of the editorial board is Obratsov Str., 9/9, Moscow, 127994. Tel.: 8 (495) 681-90-19; Fax.: 8 (495) 684-2849; Email: albinadg@mail.ru.</p> <p>The official site in the Internet is URL: http://trans-safety.ru/</p> <p>The founder and publisher is the Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education “Russian University of Transport”</p> <p>The journal is introduced into the system of the Russian Science Citation Index (RSCI) according to the contractual agreement № 381-06/2016 of June 24, 2016.</p> <p>The journal is assigned an international standard serial number (ISSN) 2500-1868.</p> <p>The journal is issued 4 times a year.</p> <p>The editor-in-chief is KORYAKIN Viktor Mikhailovich, Doctor of Law, professor (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).</p>

Редакционный совет	Editorial Council
<p>Нестеров Евгений Александрович — председатель редакционного совета, кандидат юридических наук, директор Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)</p>	<p>Nesterov Evgeny Aleksandrovich, Chairman of the Editorial Council, Candidate of Law, the head of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)</p>
<p>Аль Али Насер Абдель Рахим — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Морское право и международное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)</p>	<p>Al Aly Naser Abdel Rakhim, Candidate of Law, associate professor of the department “Maritime Law and International Law” of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)</p>
<p>Бажанов Станислав Васильевич — доктор юридических наук, профессор, академик Петровской академии наук и искусств, полковник юстиции в отставке</p>	<p>Bazhanov Stanislav Vasilievich, Doctor of Law, professor, academician of the Peter’s Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg), retired colonel of justice</p>
<p>Белкин Анатолий Рафаилович — доктор юридических наук, профессор Московского технологического университета</p>	<p>Belkin Anatoly Rafailovich, Doctor of Law, professor of the Moscow Technological University (MIREA)</p>
<p>Боголюбов Сергей Александрович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации</p>	<p>Bogolyubov Sergey Aleksandrovich, Doctor of Law, professor, honored scientist of the Russian Federation, head of the environmental legislation department at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation</p>
<p>Васильев Федор Петрович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России</p>	<p>Vasiliev Fedor Petrovich, Doctor of Law, professor, main researcher of the research center of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation</p>
<p>Гулин Виктор Борисович — заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта</p>	<p>Gulin Viktor Borisovich, deputy head of the Federal Service for transport supervision</p>
<p>Данилина Елена Ивановна — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Правовое обеспечение государственного управления и экономики» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)</p>	<p>Danilina Elena Ivanovna, Doctor of Economic Sciences, professor, professor of the department “Legal Support of Public Administration and Economics” of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)</p>
<p>Духно Николай Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, советник ректората Российского университета транспорта</p>	<p>Dukhno Nikolay Alekseevich, Doctor of Law, professor, advisor to the administration of the Russian University of Transport</p>
<p>Жаворонкова Наталья Григорьевна — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации</p>	<p>Zhavoronkova Nataliya Grigorievna, Doctor of Law, professor, honored lawyer of the Russian Federation, head of the department of environmental and natural resources law at Kutafin Moscow State Law University (MSAL)</p>

Ирошников Денис Владимирович — доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры «Теория права, гражданское право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Козин Михаил Николаевич — доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказания (ФКУ НИИ ФСИН России)

Колотушкин Сергей Михайлович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела изучения проблем управления и реформирования уголовно-исполнительной системы Научно-исследовательского института Федеральной службы исполнения наказания (ФКУ НИИ ФСИН России)

Корякин Виктор Михайлович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Теория права, гражданское право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Минбалеев Алексей Владимирович — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук

Надер Ахмед Мандил — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права юридического колледжа, Университет Тикрит, Ирак, Тикрит

Писенко Кирилл Андреевич — доктор юридических наук, доцент, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, член экспертного совета по праву и политологии ВАК при Минобрнауки России

Полякова Татьяна Анатольевна — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник, исполняющая обязанности заведующего сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; заслуженный юрист Российской Федерации

Iroshnikov Denis Vladimirovich, Doctor of Law, docent, associate professor of the department “Theory of law, civil law and civil procedure” of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)

Kozin Mikhail Nikolaevich, Doctor of Economic Sciences, professor, main researcher of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia

Kolotushkin Sergey Mikhailovich, Doctor of Law, professor, main researcher of the department for the study of management problems and the reform of the penal system at the National Research Institute of the Penal system of the Russian Federation (NRIPS RF)

Koryakin Viktor Mikhailovich, Doctor of Law, professor, professor of the department “Theory of law, civil law and civil procedure” of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)

Minbaleev Aleksey Vladimirovich, Doctor of Law, docent, leading researcher of the sector of information law and international information security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Nadher Ahmed Mandeel, Doctor of Law, Assistant Professor of International Law in College of Law, Tikrit University, Iraq, Tikrit

Pisenko Kirill Andreevich, Doctor of Law, associate professor, member of the Scientific Advisory Council at the Supreme Court of the Russian Federation, member of the expert council on law and political science of the HAC under the Ministry of Education and Science of Russia

Polyakova Tatiyana Anatolievna, Doctor of Law, professor, main researcher, acting head of the sector of information law and international information security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, the honored lawyer of the Russian Federation

<p>Рейнгольд Валерий Артурович — доктор юридических наук, профессор, директор докторантуры «Юридическая наука» Балтийской Международной Академии (г. Рига, Латвия)</p> <p>Тучкова Эльвира Галимовна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ</p> <p>Чеботарева Анна Александровна — доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой «Правовое обеспечение государственного управления и экономики» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)</p> <p>Эдвард Нашаат — доктор наук, профессор, Высший институт менеджмента и информатики им. Аль-Обура, Египет, Каир, город Обу</p>	<p>Reingold Valery Arturovich, Doctor of Law, professor, director of the Doctoral Study “Juridical science” at the Baltic International Academy (Riga, Latvia)</p> <p>Tuchkova Elvira Galimovna, Doctor of Law, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department of labour law and social security law at Kutafin Moscow State Law University (MSAL)</p> <p>Chebotareva Anna Aleksandrovna, Doctor of Law, docent, head of the department “Legal Support of Public Administration and Economics” of the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)</p> <p>Edward Nashaat, Doctor of science, professor, Al-Obour High Institute of Management and Informatics, Egypt, Cairo, Obour City</p>
<p>Доктор Аль Вахшат Зиад Мохаммед, PhD in Law, декан юридического факультета Национального университета Аджлуна, Иордания</p>	<p>Dr. Al Wahshat Ziad Mohammed, PhD in Law, dean of the faculty of law, Ajloun National University, Jordan</p>
<p>Арбия Хлали, доктор права, профессор факультета экономики, Университет Сфакса, Тунис</p>	<p>Arbia Hlali, Doctor of Law, professor of the faculty of economics, SFAX University, Tunisia</p>

Редакционная коллегия	Editorial Board
<p>Главный редактор — КОРЯКИН Виктор Михайлович, доктор юридических наук, профессор (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru)</p>	<p>The editor-in-chief is KORYAKIN Viktor Mikhailovich, Doctor of Law (20.02.03), professor (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).</p>
<p>Ведущий редактор — ГУСЕЙНОВА Альбина Джаббаровна</p>	<p>Executive editor is GUSEYNOVA Albina Dzhabbarovna</p>
<p>Ответственный за сайт — ФИЛИПPOB Дмитрий Сергеевич</p>	<p>Programmer and designer of the Website is FILIPPOV Dmitry Sergeevich</p>
<p>Выпускающий редактор — ЧЕБОТАРЕВ Владимир Евгеньевич</p>	<p>Managing editor is CHEBOTAREV Vladimir Evgenievich</p>
<p>Английская версия — СКУЙБЕДИНА Ольга Николаевна</p>	<p>English version is SKUYBEDINA Olga Nikolaevna</p>

Содержание

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Корякин В. М.

Правовые основы стратегического планирования в сфере развития транспортного комплекса Российской Федерации: состояние и перспективы 10

Мамина О. И., Нестеров Е. А.

Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности: публично-правовая природа и обзор правоприменительной практики 19

Мелконян Д. А.

Соотношение контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности..... 30

Станкевич Д. В.

Проблемы низкого качества подготовки водителей транспортных средств и способы их решения 37

Химченко А. И.

Беспилотные летательные аппараты: вопросы безопасности и доверенного использования..... 43

Альбиков И. Р.

Правовое регулирование применения беспилотных летательных аппаратов в воздушном пространстве 52

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Семьянов Е. В.

Социальная и юридическая ответственность бизнеса при использовании новых технологий в такси 58

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Быстрякова С. А.

Формирование государственной политики реализации национальных целей развития Российской Федерации в системе транспортной безопасности: публично-правовые вопросы цифрового оборота и защиты персональных данных граждан 64

Козаченко Н. Е.

О понятии информационной безопасности в транспортной сфере 74

Нестеров Е. А., Филиппова М. Ю., Швагерус С. Е.

Формирование механизмов социального обеспечения
платформенных занятых 90

МОРСКОЕ ПРАВО

Клюев В. В.

К 25-летию Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации:
история, настоящее, будущее 99

Мельник Ю. В.

Определение понятия «удобный флаг» и его отличие
от «открытого регистра» 110

ЭКОНОМИКА ТРАНСПОРТА

Лаврухин М. В.

Эффективные стратегии защиты транспортной системы России
от картелей и олигополий 123

Требования к материалам, представляемым для опубликования
в журнале «Транспортное право и безопасность» 131

Contents

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF TRANSPORT RELATIONS

Koryakin Viktor M.

Legal basis for strategic planning in the development of the transport complex of the Russian Federation: status and prospects 10

Mamina Oksana Iv., Nesterov Evgeny Al.

Federal state control (supervision) in the field of transport security: public legal nature and review of law enforcement practice 19

Melkonyan David Ar.

The correlation between control and supervisory and licensing activities in the field of transport security 30

Stankevich Dmitry V.

Problems of vehicle drivers' low-quality training and the ways to solve them 37

Khimchenko Aleksey Ig.

Unmanned aerial vehicles: issues of security and trusted use 43

Al'bikov Ildar R.

Legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles in airspace 52

CIVIL AND LEGAL ASPECTS OF TRANSPORT LAW AND SECURITY

Sem'yanov Evgeny V.

Social and legal responsibility of business when using new technologies in taxis 58

INFORMATION AND LEGAL ENFORCEMENT OF TRANSPORT ACTIVITY AND SECURITY

Bystryakova Svetlana An.

Formation of state policy for the implementation of national goals of the development of the Russian Federation in the transport security system: public and legal issues of digital circulation and protection of personal data of citizens 64

Kozachenko Nadezhda Ev.

On the concept of information security in the transport field 74

Nesterov Evgeny Al., Filippova Marianna Yu., Shvagerus Stanislav Ev.
Formation of social security mechanisms for platform employees 90

MARITIME LAW

Vitaly V. Klyuev
To the 25-th anniversary of the Merchant Shipping Code of the Russian
Federation: history, present, and future 99

Mel'nik Yury V.
Definition of the concept "Flag of convenience" and its difference
from "open registry" 110

TRANSPORT ECONOMY

Lavrukhin Maksim V.
Efficient strategies for protecting the Russian transport system
from cartels and oligopolies 123

Requirements for the materials submitted for publication
in the journal "Transport law and security" 131

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 338.4

Корякин Виктор Михайлович,
доктор юридических наук, профессор,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Правовые основы стратегического планирования в сфере развития транспортного комплекса Российской Федерации: состояние и перспективы

Аннотация. В статье представлен анализ законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации применительно к развитию транспортного комплекса страны. Дана характеристика программных документов, действующих в данной сфере, основными из которых являются Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года и Государственная программа «Развитие транспортной системы», утвержденные Правительством РФ соответственно в 2021 и 2017 гг. Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309, в котором определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, анонсирована разработка национального проекта «Эффективная транспортная система». В связи с этим в статье обоснована необходимость корректировки долгосрочных программных документов в сфере транспорта в целях достижения целевых показателей данного национального проекта.

Ключевые слова: стратегическое планирование; Послание Президента РФ; Транспортная стратегия; государственная программ «Развитие транспортной системы»; национальный проект «эффективная транспортная система».

Viktor M. Koryakin,
Doctor of Law, professor,
Russian University of Transport (MIIT)

Legal basis for strategic planning in the development of the transport complex of the Russian Federation: status and prospects

Abstract. The current paper has presented an analysis of the legislation on strategic planning of the Russian Federation in the development of the country's transport complex. There have been analyzed the program documents operating in this area, the main of which are the Transport Strategy of the Russian Federation for the period until 2030 with a forecast for the period until 2035 and the state program "Development of the Transport System", approved by the government of the Russian Federation in 2021 and 2017, respectively. According to the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2024, No. 309, which defines the national development goals of the Russian Federation for the period until 2030 and for the future until 2036, there has been announced the development of the national project "Efficient Transport System". In this regard, the current paper has substantiated the need to adjust long-term program documents in the field of transport to achieve the target indicators of this national project.

Keywords: strategic planning; Message from the President of the Russian Federation; Transport Strategy; state program "Development of the Transport System"; national project "Efficient Transport System".

Устойчивое социально-экономическое развитие нашей страны невозможно без планирования этой деятельности на ближайшую, среднесрочную и более длительную перспективу. В советский период отечественной истории развитие СССР, как известно, осуществлялось на основании пятилетних планов развития народного хозяйства (так называемых «пятилеток»). Первый такой пятилетний план был принят в 1928 г., последний, тринадцатый пятилетний план был рассчитан на период с 1991 по 1995 г., но не был выполнен вследствие распада Советского Союза в 1991 г.

В 1990-е гг. был осуществлен скоротечный и во многом спонтанный переход нашей страны к рыночной децентрализованной экономике. По мнению тогдашних идеологов экономических реформ, рынок, достижение баланса спроса и предложения сами все урегулируют и выстроят эффективную модель экономического развития без жесткого государственного вмешательства. Однако жизнь опровергла эти во многом наивные представления. Результатом не до конца продуманных реформ стали резкое падение экономического производства, обнищание значительной части населения, усиление финансово-экономической зависимости России от западных государств.

В 2000-х гг. стало приходить осознание необходимости усиления государственного регулирования в тех отраслях, от которых зависит безопасность государства, его политический и экономический суверенитет. Это осознание нашло свое нормативное закрепление в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым узаконена

необходимость осуществления долгосрочного планирования в нашей стране. Согласно данному законодательному акту (п. 1 ст. 3) *стратегическое планирование* представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ 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 РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» относит (п. 3 ч. 1):

- а) ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- б) стратегию социально-экономического развития Российской Федерации;
- в) стратегию национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- г) стратегию научно-технологического развития Российской Федерации.

Очередной цикл стратегического планирования в России происходит в настоящее время, отправной точкой которого явилось **Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 г.** Как следует из знакомства с данным документом, в нем глава государства уделил как никогда ранее весьма значительное внимание вопросам развития транспортного комплекса страны.

В Послании Президента Федеральному Собранию как одном из основных документов стратегического планирования определены следующие ориентиры развития транспортной системы Российской Федерации на ближайшие шесть лет:

1) развитие общественного транспорта, снижение его возраста. До 2030 г. субъекты РФ дополнительно получают около 40 тыс. автобусов, троллейбусов, трамваев, электробусов. Дополнительно предусматривается на эту программу обновления общественного транспорта 150 млрд руб. из федерального бюджета;

2) скоростное автомобильное движение между Москвой и Казанью в 2024 г. будет продлено до Екатеринбурга, а в 2025 г. — до Тюмени. В перспективе современный и безопасный маршрут пройдет через всю страну — до Владивостока;

3) должно быть построено более 50 обходов городов. Новый значимый автодорожный проект — это строительство трассы Джубга—Сочи. Она

сократит время в пути от трассы М-4 «Дон» до Сочи в четыре раза — до полутора часов — и, более того, позволит активно развиваться Черноморскому побережью;

4) более доступными должны стать авиаперелеты. Нужно повысить авиационную мобильность граждан, к 2030 г. интенсивность авиасообщения в России должна вырасти в полтора раза к уровню прошлого года. Для этого планируется ускорить и развитие внутри- и межрегионального воздушного сообщения. За шесть лет необходимо провести модернизацию инфраструктуры не менее 75 аэропортов — это больше трети аэропортовой сети России. На эти цели будет направлено не менее 250 млрд руб. Это будет прямое бюджетное финансирование. Необходимо обновить и воздушный парк наших авиакомпаний за счет собственных отечественных самолетов. Они должны отвечать всем современным требованиям по качеству, удобству и безопасности;

5) приступаем к созданию высокоскоростных железных дорог. Первый маршрут между Москвой и Петербургом пройдет через Тверь и нашу древнюю столицу — Великий Новгород. Затем будем прокладывать магистрали в Казань и на Урал, в Ростов-на-Дону, на Черноморское побережье, в Минск, в братскую Белоруссию, по другим востребованным направлениям;

6) продолжится масштабная модернизация Центрального транспортного узла. Московские центральные диаметры станут основой для того, чтобы соединить современными скоростными маршрутами столичный регион с Ярославской, Тверской, Калужской, Владимирской и другими областями;

7) необходимо модернизировать и опорную сеть внутренних водных путей. За счет этого обеспечить дополнительные экономические эффекты и в области туризма, в области развития промышленности, развития отдельных чувствительных, очень важных для нас регионов, в том числе регионов Крайнего Севера;

8) должен быть решен вопрос с очередями на пограничных пунктах пропуска. Особенно остро эта проблема стоит на Дальнем Востоке. По регламенту, таможенный досмотр составляет 19 минут, в реальности практически каждый водитель грузовой фуры нередко ждет на границе часами. Перед Минтрансом России стоит конкретная задача: типовое время досмотра грузового транспорта на границе не должно превышать десять минут. Современные технологии позволяют это сделать;

9) обеспечить ритмичную работу транспортного коридора Север—Юг, который свяжет Россию со странами Ближнего Востока и Азии. Его основой станут не только автомобильные маршруты, но и бесшовное железнодорожное сообщение на всем протяжении от наших портов на Балтике и Баренцевом море до побережья Персидского залива и Индийского океана. Также будем наращивать пропускную способность

железных дорог в южном направлении, что позволит активно использовать портовые мощности Азовского и Черного морей;

10) запускается третий этап расширения Восточного полигона железных дорог — БАМа и Транссиба. До 2030 г. их пропускная способность возрастет со 173 до 210 млн т грузов в год. Одновременно должны получить развитие и порты Ванино и Советская Гавань;

11) в зоне особого внимания — дальнейшее развитие Северного морского пути. В прошлом году по нему прошло 36 млн т грузов. Это в пять раз больше рекордного показателя во времена Советского Союза. Будем увеличивать обороты наших северных портов, включая Мурманский транспортный узел, и конечно, наращивать Арктический флот. На базе наших отечественных верфей планируем существенно обновить торговый флот: танкеры, газовозы, контейнеровозы. Это позволит российскому бизнесу выстраивать эффективные торговые потоки в условиях меняющейся логистики, кардинальных перемен в глобальной экономике.

Для того чтобы политические решения, оглашенные Президентом РФ в Послании, приобрели юридическую силу и обязательность для исполнения и реализации, они должны быть переведены на язык официального документа — нормативного правового акта. В этих целях издан Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 **«О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»**. В данном Указе обозначены следующие глобальные цели развития России на ближайшее десятилетие:

— обеспечение устойчивого экономического и социального развития Российской Федерации;

— укрепление государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета;

— увеличение численности населения страны и повышение уровня жизни граждан, основываясь на традиционных российских духовно-нравственных ценностях и принципах патриотизма, приоритета человека, социальной справедливости и равенства возможностей;

— обеспечение безопасности государства и общественной безопасности, открытости внешнему миру, экономического развития, основанного на честной конкуренции, предпринимательстве и частной инициативе, высокой эффективности и технологичности.

Глава государства в рассматриваемом Указе определил национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. (национальные цели). В большинстве этих целей имеется т.н. «транспортная составляющая».

К их числу относятся:

1) национальная цель *«Комфортная и безопасная среда для жизни»*. Для достижения этой цели установлены следующие целевые показатели и задачи, касающиеся транспортной отрасли:

— увеличение к 2030 г. в агломерациях и городах доли парка общественного транспорта, имеющего срок эксплуатации не старше нормативного, не менее чем до 85%;

— увеличение к 2030 г. доли соответствующих нормативным требованиям автомобильных дорог федерального значения и дорог крупнейших городских агломераций не менее чем до 85%, опорной сети автомобильных дорог — не менее чем до 85%, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения — не менее чем до 60%;

— снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в полтора раза к 2030 г. и в два раза к 2036 г. по сравнению с показателем 2023 г.;

— увеличение к 2030 г. авиационной подвижности населения не менее чем на 50% по сравнению с показателем 2023 г. при обеспечении к 2030 г. доли самолетов отечественного производства в парке российских авиаперевозчиков не менее чем 50%;

2) национальная цель *«Устойчивая и динамичная экономика»*. Для ее достижения в части, касающийся транспортной отрасли, предусмотрено увеличение к 2030 г. объема перевозок по международным транспортным коридорам не менее чем в полтора раза по сравнению с уровнем 2021 г. за счет повышения глобальной конкурентоспособности маршрутов;

3) национальная цель *«Технологическое лидерство»* в части, касающейся транспорта, предусматривает обеспечение технологической независимости и формирование новых рынков по таким направлениям, как беспилотные авиационные системы, транспортная мобильность (включая автономные транспортные средства).

Для достижения названных национальных целей в Послании Президента РФ содержится поручение Правительству РФ до 1 сентября 2024 г. разработать (скорректировать) при участии Государственного Совета РФ и представить на рассмотрение Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам блок национальных проектов, среди которых к транспортной отрасли относится **национальный проект «Эффективная транспортная система»**.

Безусловно, данный амбициозный национальный проект будет разрабатываться не на пустом месте, а на базе имеющихся и в целом вполне успешно реализующихся программных документов в транспортной сфере. Наиболее значимыми из них являются Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р, и государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года предусматривает реализацию следующих

долгосрочных целей развития транспортной системы до 2030 г. и на прогнозный период до 2035 г.:

- повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий;
- повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма;
- увеличение объема и скорости транзита грузов и развитие мультимодальных логистических технологий;
- цифровая и низкоуглеродная трансформация отрасли и ускоренное внедрение новых технологий.

Стратегической целью реализации мероприятий Транспортной стратегии является удовлетворение спроса экономики и общества на конкурентоспособные и качественные транспортные услуги.

В соответствии с основополагающими национальными целями и задачами развития Российской Федерации в Стратегии определены миссия, стратегические приоритеты, цели и задачи развития транспортного комплекса. В соответствии с данной системой целеполагания Транспортная стратегия предусматривает реализацию следующих долгосрочных целей развития транспортной системы до 2030 г. и на прогнозный период до 2035 года:

цель 1 «Повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий»;

цель 2 «Повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма»;

цель 3 «Увеличение объема и скорости доставки грузов, в том числе транзитных, и развитие мультимодальных логистических технологий»;

цель 4 «Цифровая и низкоуглеродная трансформация отрасли и ускоренное внедрение новых технологий».

Если сопоставить названные целевые индикаторы Транспортной стратегии с программными установками, изложенными в Послании Президента РФ от 29 февраля 2024 г. и в майском Указе «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», то можно увидеть, что они во многом совпадают. Это позволяет говорить о том, что Транспортная стратегия вполне может и должна быть положена в основу национального проекта «Эффективная транспортная система», который согласно поручению главы государства должен быть разработан до 1 сентября 2024 г.

То же можно сказать о *государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы»*, которая согласно постановлению Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596 является инструментом реализации государственной транспортной политики. Ее приоритеты и цели коррелируют с целями и задачами Транспортной стратегии и направлены на достижение национальных целей развития Российской Федерации, определенных Президентом РФ.

Стратегическими целями государственной транспортной политики развития транспортного комплекса Российской Федерации согласно рассматриваемой программе являются повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий, увеличение скорости и объема доставки грузов, в том числе транзитных, развитие мультимодальных и транспортно-логистических технологий, повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма, увеличение скорости и объема доставки грузов, в том числе транзитных, развитие мультимодальных и транспортно-логистических технологий, цифровая и низкоуглеродная трансформация отрасли.

Одним из ключевых приоритетов развития транспортного комплекса обозначена реализация мероприятий по формированию и развитию Единой опорной транспортной сети [«Единая опорная сеть» — сбалансированная и связанная транспортная сеть, объединяющая в себе важнейшие объекты транспортной инфраструктуры для всех видов транспорта и обеспечивающая функциональное единство транспортной системы, устойчивую взаимосвязь и пространственное развитие крупнейших населенных пунктов, экономических центров, основных минерально-сырьевых и производственных зон, геостратегических территорий, объектов культурного наследия Российской Федерации, наиболее востребованных объектов туризма и рекреационных районов]. Предполагается ликвидировать инфраструктурные ограничения на ней, в том числе за счет развития участков международных транспортных коридоров, сети аэродромов (аэропортов) гражданской авиации, устранения ограничений пропускной способности на подходах к портам, развития магистральной транспортной сети городских агломераций, создания автодорожных обходов крупных городов и других населенных пунктов, ликвидации лимитирующих участков на внутренних водных путях, развития опорной логистической инфраструктуры.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» имеет шесть основных целей:

цель 1 — ускорение товародвижения на основе повышения качества транспортной инфраструктуры на 17,1% относительно уровня 2021 г.;

цель 2 — повышение доступности качественных транспортных услуг для обеспечения транспортной подвижности населения на уровне 14,2 тыс. пасс.-км на 1 жителя;

цель 3 — повышение конкурентоспособности транспортной системы России на мировом рынке транспортных услуг и рост экспорта услуг транспортного комплекса до 30 млрд долл. США;

цель 4 — повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы с целью сокращения числа происшествий на транспорте на единицу транспортных средств на 16,1% относительно уровня 2021 г.;

цель 5 — доведение доли автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, до 60%;

цель 6 — обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85%.

Государственная программа «Развитие транспортной системы» включает четыре подпрограммы:

- 1) «Железнодорожный транспорт»;
- 2) «Дорожное хозяйство»;
- 3) «Гражданская авиация и аэронавигационное обслуживание»;
- 4) «Морской и речной транспорт».

Как представляется, после утверждения национального проекта «Эффективная транспортная система» государственная программа РФ «Развитие транспортной системы» должна либо существенно доработана и переработана, либо должна быть разработана новая государственная программа, скоординированная по срокам, целям и задачам с показателями национального проекта.

Таким образом, практика государственной деятельности по управлению транспортным комплексом страны убедительно показывает, что важнейшим инструментом государственного воздействия на обеспечение устойчивого и поступательного развития транспортного комплекса Российской Федерации является разработка и реализация документов стратегического планирования в данной сфере. На период до 2036 г. основным таким документом должен стать национальный проект «Эффективная транспортная система», разработка которого осуществляется Правительством РФ со сроком представления на рассмотрение Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам до 1 сентября 2024 г.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.951

Мамина Оксана Ивановна,
кандидат юридических наук, доцент,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Нестеров Евгений Александрович,
кандидат юридических наук,
директор Юридического института,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности: публично-правовая природа и обзор правоприменительной практики

Аннотация. Вопрос о сущности и природе надзорной деятельности находится в поле постоянного внимания современных ученых-юристов и юристов-практиков. Надзор является одним из инструментов государственного управления, который используется в целях установления и обеспечения общего и специального правопорядка как воплощения принципа законности. Представленная статья посвящена исследованию подходов к пониманию категории «надзор» в целом и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, как одного из видов административного надзора, способа обеспечения конституционного правопорядка и безопасности. В статье приводится статистика правоприменительной практики по данному виду надзора за 2022 г. и анализируются ее материалы.

Ключевые слова: публично-правовое регулирование; обеспечение законности; государственный контроль (надзор); транспортная безопасность; правоприменительная практика; административная ответственность.

Oksana Iv. Mamina,
Candidate of Law, associate professor,
Russian University of Transport (MIIT)

Evgeny Al. Nesterov,
Candidate of Law, head of the Law Institute,
Russian University of Transport (MIIT)

Federal state control (supervision) in the field of transport security: public legal nature and review of law enforcement practice

Abstract. The question of the essence and nature of supervisory activities is under constant attention of modern legal scholars and legal practitioners. Supervision is one of the tools of public administration, which is used to establish and enforce general and special legal order as the implementation of the principle of legality. The current paper deals with the study of approaches to understanding the category of “supervision” in general and federal state control (supervision) in the field of transport security, as one of the types of administrative supervision, a way to enforce constitutional law and order and security. There has been given statistics on law enforcement practice for this type of supervision for 2022 and the analysis of its materials.

Keywords: public legal regulation; enforcing law; state control (supervision); transport security; law enforcement practice; administrative responsibility.

В государственном управлении экономической, социально-культурной и административно-политической сферами одним из непререкаемых принципов и своеобразным «якорем» публично-правового регулирования является законность. Указанная метафора в данном смысле может объясняться тем, что именно приверженность законности в качестве инструмента поддержания конституционного правопорядка позволяет, как якорь судна в неблагоприятных погодных условиях, обеспечивать устойчивость, стабильность и безопасность в государстве и обществе. Состояние законности является одним из критериев характеристики качественного состояния всей правовой системы [5]. В целях реализации данного принципа, обеспечения точного и неуклонного соблюдения законности, а также безопасности в России создан и действует особый государственно-правовой механизм. Его основными элементами являются организационно-структурные формирования в качестве субъектов публичной администрации и организационно-правовые методы (особые виды деятельности, практические приемы, операции). В свою очередь, одним из таких методов, обобщенно определяемых как способы обеспечения законности, является надзор.

В публично-правовой науке на протяжении длительного времени формировались и формулировались тенденции понимания надзора и его правовой природы, исходя из подхода к его определению в качестве функции органов исполнительной власти, процессуальной формы юридической деятельности, метода правоохранительной деятельности, формы государственной деятельности и реализации правовой политики государства, вида специального правового режима, способа защиты прав и

свобод граждан и, наконец, способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении [3].

При этом отметим, что надзор представляет собой правообеспечительную деятельность компетентных государственных органов, назначение которой в широком смысле состоит не только в собственно обеспечении достижения поставленных целей и задач органами государственной власти и реализации конституционных гарантий, но и в необходимости обеспечения безопасности.

Так же, как и иные виды административного надзора, надзор в области транспортной безопасности представляет собой особый вид государственной деятельности, заключающийся в специализированном наблюдении и проверке соблюдения строго определенных правил в деятельности юридических и физических лиц. Ему присущи такие свойства, как:

а) заранее установленный и фиксированный круг, перечень норм и правил, подлежащих проверке, их специализированный характер;

б) осуществление специально уполномоченным субъектом (главным образом, соответствующим органом исполнительной власти), наделенным надведомственными полномочиями в отношении неограниченного круга лиц и организаций, подлежащих проверке в связи с применением специальных правил;

в) необходимость его систематического осуществления за конкретным объектом в рамках использования метода административного наблюдения с возможностью принятия предупредительных мер воздействия;

г) непрерывность осуществления ввиду необходимости обеспечения постоянного действия норм и функционирования объектов жизнеобеспечения;

д) возможность применения государственного принуждения, в том числе мер юридической ответственности в отношении юридических и физических лиц, виновных в нарушении соответствующих правил;

е) использование юрисдикционных процедур (сбор информации и доказательств, их оценка, фиксирование правонарушений, разбор дел, принятие административных решений, передача дел органам управления или прокуратуры).

Обеспечение транспортной безопасности есть реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства [2].

Правовой базой осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности являются Федеральные законы от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

(далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) и от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее — Федеральный закон № 16-ФЗ).

Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности утверждено постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051. При этом перечень правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, утвержден приказом Ространснадзора от 15 декабря 2020 г. № ВВ-870фс. На настоящий момент в него входят порядка 40 законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Среди них, помимо уже названного Федерального закона № 16-ФЗ, Воздушный кодекс Российской Федерации, ряд постановлений Правительства РФ, утверждающих требования по обеспечению транспортной безопасности, и ряд приказов Минтранса России, содержащих соответствующие специальные правила.

Согласно ст. 16 Федерального закона № 248-ФЗ и п. 7 Положения объектами федерального государственного контроля в области транспортной безопасности являются:

— деятельность контролируемых лиц по обеспечению транспортной безопасности;

— результаты деятельности контролируемых лиц, в том числе по подготовке, аттестации, аккредитации в области транспортной безопасности и защите от актов незаконного вмешательства;

— производственные объекты: объекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства, строящиеся объекты транспортной инфраструктуры, зоны безопасности, определенные в соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ, к которым предъявляются обязательные требования.

Предметом федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности является соблюдение субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры, подразделениями транспортной безопасности, учебными центрами, специализированными организациями, органами аттестации, которые являются организациями, находящимися в ведении компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности, аттестующими организациями и гражданами обязательных требований, установленных законодательством РФ в области транспортной безопасности. Как уже отмечалось нами ранее, риск-ориентированный подход стимулирует межведомственное взаимодействие контролирующих органов. Возникает и развивается определенное перекрестное риск-информирование различных федеральных органов исполнительной власти, иных органов, задействованных в контрольно-надзорном механизме [4, стр. 216—219]. Так, при сборе, обработке и анализе сведений об объектах контроля для

целей их учета Управление транспортной безопасности и территориальные органы Ространснадзора используют информацию, представляемую им в соответствии с нормативными правовыми актами, получаемую в рамках межведомственного взаимодействия и общедоступную информацию, в том числе с сайтов федеральных агентств по видам транспорта.

Кроме того, исследователи отмечают положительную роль профилактической функции риск-ориентированного подхода при реализации государственного контроля и надзора, которая заключается в стимулировании подконтрольных субъектов к правомерному поведению, к созданию и сохранению своей «контрольно-надзорной истории» [1].

При осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности применяется система оценки и управления рисками, с помощью которой объекты контроля относят к одной из категорий риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: чрезвычайно высокий риск, высокий риск, средний риск, низкий риск. В целях осуществления информирования контролируемых лиц на официальном Интернет-сайте Ространснадзора размещен сводный перечень объектов контроля с указанием категорий риска.

В соответствии с ч. 2—6 ст. 25 Федерального закона № 248-ФЗ и п. 14 Положения плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов контроля в зависимости от присвоенной им категории риска проводятся со следующей периодичностью:

а) в отношении объектов, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска (инспекционный визит, или рейдовый осмотр, или документарная проверка, или выездная проверка), одно контрольное (надзорное) мероприятие в год;

б) в отношении объектов, отнесенных к категории высокого риска (инспекционный визит, или рейдовый осмотр, или документарная проверка, или выездная проверка), — одно контрольное (надзорное) мероприятие в два года;

в) в отношении объектов, отнесенных к категории среднего риска (инспекционный визит, или рейдовый осмотр, или документарная проверка, или выездная проверка), — одно контрольное (надзорное) мероприятие в три года.

Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» был введен по сути прямой запрет на плановые контрольные (надзорные) мероприятия и существенные ограничения на внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности в 2022 г.

По информации из Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности за 2023 г. [URL: <https://rostransnadzor.gov.ru>]. По состоянию на 1 января 2024 г. федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется в отношении 18 728 контролируемых лиц и 244 225 объектов контроля, которым присвоены следующие категории риска:

- чрезвычайно высокая — 16;
- высокая — 110;
- средняя — 1903;
- низкая — 242 196.

Контрольные (надзорные) мероприятия со взаимодействием с контролируемым лицом (58 плановых и 499 внеплановых) проведены в отношении 360 контролируемых лиц (1,9% от общего числа) и 4059 объектов контроля (1,7% от общего числа).

При осуществлении надзора могут проводиться такие виды профилактических мероприятий, как информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, самообследование и профилактический визит. Так, в рамках профилактической работы в целях государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности в 2023 г. уполномоченными субъектами было проведено:

- 1889 профилактических визитов (в 2022 г. — 986);
- 15 035 консультирований (в 2022 г. — 8950);
- 36 самообследований;
- 28 публичных обсуждений результатов правоприменительной практики (в 2022 г. — 26).

В ходе осуществления такого специального режима государственного контроля (надзора), как постоянный рейд, должностными лицами Ространснадзора осмотрено 10 353 объекта контроля (в том числе 9239 единиц транспортных средств и 1112 объектов транспортной инфраструктуры) и выявлено 9238 нарушений обязательных требований.

Отдельно стоит проанализировать результаты правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением обязательных требований в области транспортной безопасности. Административная ответственность за такие правонарушения установлена ст. 11.3.1, 11.15.1, 11.15.2, 19.7.5, 19.7.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). При этом, как показывает статистика, наиболее часто совершаемым административным правонарушением в области транспортной безопасности является неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенные по

неосторожности (ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ) — в 2023 г. составило 77,3% от общего количества вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности (для сравнения в 2022 г. — 719 нарушений, что составляло 58,4%). Совершение данного правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3000 до 5000 руб., на должностных лиц — от 20 000 до 30 000 руб., на индивидуальных предпринимателей — от 30 000 до 50 000 руб., на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 руб.

По своей юридической конструкции правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 11.15.1 КоАП РФ, таким образом, образует формальный состав и считается оконченным с момента нарушения требований, установленных законодательством. В связи с этим существенная угроза охраняемым отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении нарушителя к исполнению своих правовых обязанностей в области соблюдения требований транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры. При этом в судебной практике встречаются решения [см. например, постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 24 мая 2022 г. № 21АП-1055/2022 по делу № А83-23930/2021], где отсутствие опасных последствий данного противоправного деяния оценивается в качестве основания назначения субъектом административного надзора наказания в пределах минимальной санкции с учетом применения смягчающих вину обстоятельств с учетом положений ст. 4.4 КоАП РФ. Одновременно тот же факт отсутствия негативных последствий не является, например, обстоятельством, свидетельствующим о малозначительности совершенного правонарушения [см., например, постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 апреля 2022 г. № 18АП-2747/2022 по делу № А76-41625/2021]

Отметим также, что по ч. 2 и 3 ст. 11.15.1 КоАП РФ в совокупности в 2022 г. в судебном порядке было рассмотрено 756 дел, а в 243 случаях совершения правонарушения по ч. 3 указанной статьи в качестве меры ответственности был применен административный арест [[URL: https://stat.апипресс.рф/](https://stat.апипресс.рф/)].

Всего же должностными лицами Ространснадзора и судами за 2022 г. было рассмотрено 1606 дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением соответствующих обязательных требований в области транспортной безопасности, вынесено 141 постановление о привлечении к административной ответственности, 145 постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях [см. например, решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 19 мая 2022 г. по делу № А74-78/2022].

В тот же период суды при рассмотрении жалоб контролируемых лиц на постановления по делам о нарушении обязательных требований в области

транспортной безопасности о назначении административного наказания в виде штрафа в установленных законом случаях применяли замену штрафа на предупреждение. При этом учитывались и принимались во внимание такие обстоятельства, как совершение административного правонарушения впервые, тяжелое финансовое положение организации — субъекта ответственности, ее статус, отсутствие имущественного ущерба [см. например, решение Арбитражного суда Иркутской области от 25 мая 2022 г. по делу № А19-2768/2022; решение Арбитражного суда Республики Алтай от 26 апреля 2022 г. по делу № А02-215/2022; решение Арбитражного суда Астраханской области от 28 сентября 2022 г. по делу № А06-2460/2022]. В ряде случаев лица освобождались от административного наказания в связи с малозначительностью административного правонарушения в порядке реализации положений ст. 2.9 КоАП РФ [см. например, решение Арбитражного суда Владимирской области от 5 июля 2022 г. по делу № А11-36/2022].

За 2023 г. по статьям КоАП РФ прямого действия было вынесено 1698 постановлений о привлечении к административной ответственности, из них 1301 — в виде штрафа, 397 — в виде предупреждения. При этом, учитывая, в первую очередь, обще- и частнопревентивный, а не исключительно наказательный характер контрольно-надзорной деятельности, по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области транспортной безопасности, отметим также, что в 2023 г. в организации также было внесено 944 представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, выдано 15 053 предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства РФ в области транспортной безопасности (в 2022 г. — 15 547).

Одновременно специалисты отмечают, что в условиях проведения специальной военной операциикратно возросли риски совершения актов незаконного вмешательства, в том числе в деятельность транспортного комплекса. При этом при значительном увеличении уровня угроз и повышении уровня транспортной безопасности Ространснадзор продолжает свою деятельность в рамках ограниченных возможностей по проверке соблюдения обязательных требований, что влечет невозможность оперативного реагирования на возникающие угрозы, проведение полноценного мониторинга состояния транспортной безопасности, оценки исполнения контролируемыми лицами обязательных требований в области транспортной безопасности. Предусмотренные Федеральным законом № 248-ФЗ проверочные мероприятия, доступные Ространснадзору (КНМ без взаимодействия, специальный режим госконтроля «Постоянный рейд»), имеют ограниченную эффективность. В связи с этим предлагается рассмотреть возможность вывода надзора в области транспортной безопасности в отдельный режим регулирования, по аналогии с контролем за

соблюдением требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) [ч. 5 ст. 2 Федерального закона № 248-ФЗ]. Данное предложение обусловлено тем, что обеспечение транспортной безопасности имеет одно из ключевых значений в системе национальной безопасности, в связи с чем приобретает черты и сущностные характеристики самостоятельного вида государственной политики и в целом соответствует подходу к пониманию надзора как формы реализации правовой политики государства и вида специального правового режима.

Подводя итог, отметим, что обобщение правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности — это одно из основных профилактических мероприятий органов контроля (надзора), задачи которого состоят в обеспечении единообразных подходов к применению обязательных требований, выявлении типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих их возникновению, анализе случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявлении источников и факторов риска, подготовке предложений об актуализации обязательных требований и о внесении изменений в законодательство. Однако одновременно подобное обобщение может служить материалом и становиться предметом профессиональных и научных дискуссий, в ходе которых рождаются новые идеи и проекты по совершенствованию отдельных элементов механизма правового регулирования. Так, в конце 2023 г. Юридический институт Российского университета транспорта в рамках мероприятий научной школы «Транспортное право» стал соорганизатором и площадкой для Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы и проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта: правовое регулирование, административное и судебное правоприменение». На конференции обсуждались вопросы организации и реализации контрольно-надзорной деятельности, административной практики и методологии, обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры, информационно-правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности, проблемы обеспечения баланса интересов при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере контроля (надзора) на транспорте и др. Предлагаем и далее всем заинтересованным экспертам и членам научного сообщества в качестве дискуссионной платформы для обсуждения и выработки оптимального и устойчивого механизма административно-правового регулирования в указанной и других сферах использовать площадку научной школы «Транспортное право», в том числе ежегодный Международный транспортно-правовой форум и научный журнал «Транспортное право и безопасность».

Литература

1. Агамагомедова, С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения / С. А. Агамагомедова // Сибирское юридическое обозрение. — 2021. — № 18(4). — С. 460—470.
2. Землин, А. И. Актуальные вопросы административно-правового регулирования отношений в сфере обеспечения транспортной безопасности / А. И. Землин, А. С. Скаридов, О. И. Мамина // Административное право и процесс. — 2022. — № 8. — С. 62—66.
3. Мамина, О. И. Правовая природа надзора и надзорной деятельности как способа обеспечения конституционного принципа законности / О. И. Мамина, А. С. Семичева // Вестник Академии права и управления. — 2019. — № 2(55). — С. 25—29.
4. Нестеров, Е. А. Значение риск-ориентированного подхода, обязательного мониторинга и модели управления рисками при осуществлении контрольно-надзорной деятельности на транспорте / Е. А. Нестеров // Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики (к 25-летию Российского государственного университета правосудия) : Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 апреля 2023 года. — Санкт-Петербург : Центр научно-производственных технологий «Астерион», 2023. — С. 216-219.
5. Теткин, Д. В. Законность как характеристика качественного состояния правовой системы / Д. В. Теткин // Право: история и современность. — 2018. — № 3. — С. 65—68.

References

1. Agamagomedova, S. A. Risk-orientirovanny podkhod pri osushchestvlenii kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti: teoreticheskoye obosnovaniye i problemy primeneniya [Risk-oriented approach in the implementation of control and supervisory activities: theoretical justification and problems of application] / S. A. Agamagomedova // Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye. — 2021. — № 18(4). — S. 460—470.
2. Zemlin, A. I. Aktual'nyye voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya otnosheniy v sfere obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Current issues of administrative and legal regulation of relations in the field of ensuring transport security] / A. I. Zemlin, A. S. Skaridov, O. I. Mamina // Administrativnoye pravo i protsess. — 2022. — № 8. — S. 62—66.
3. Mamina, O. I. Pravovaya priroda nadzora i nadzornoj deyatel'nosti kak sposoba obespecheniya konstitutsionnogo printsipa zakonnosti [The legal nature of supervision and supervisory activities as a way to ensure the constitutional principle of legality] / O. I. Mamina, A. S. Semicheva // Vestnik Akademii prava i upravleniya. — 2019. — № 2(55). — S. 25—29.
4. Nesterov, Ye. A. Znacheneye risk-oriyentirovannogo podkhoda, obyazatel'nogo monitoringa i modeli upravleniya riskami pri osushchestvlenii kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti na transporte [The importance of a risk-oriented approach, mandatory monitoring and risk management model in the implementation of control and supervisory activities in transport] / Ye. A. Nesterov // Regulirovaniye pravootnosheniy v sfere publichnogo upravleniya: voprosy teorii i praktiki (k 25-letiyu Rossiyskogo gosudarstvennogo universiteta pravosudiya) : Sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Sankt-Peterburg, 21 aprelya

2023 goda. — Sankt-Peterburg : Tsentr nauchno-proizvodstvennykh tekhnologiy «Asterion», 2023. — S. 216-219.

5. Tetkin, D. V. Zakonnost' kak kharakteristika kachestvennogo sostoyaniya pravovoy sistemy [Legality as a characteristic of the qualitative state of the legal system] / D. V. Tetkin // Pravo: istoriya i sovremennost'. — 2018. — № 3. — S. 65–68.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.9

Мелконян Давид Араикович,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Соотношение контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности

Аннотация. Рассмотрены теоретико-методологические основы соотношения понятий «контрольно-надзорная деятельность» и «разрешительная деятельность» применительно к обеспечению транспортной безопасности. Показана роль и место данных видов деятельности в обеспечении транспортной безопасности, раскрыто их содержание и целевое предназначение, а также тесная взаимосвязь между ними.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность; разрешительная деятельность; транспортная безопасность.

David Ar. Melkonyan,
Russian University of Transport (MIIT)

The correlation between control and supervisory and licensing activities in the field of transport security

Abstract. There have been considered theoretical and methodological foundations of the correlation between the concepts of “control and supervisory activities” and “licensing activities” in relation to enforcing transport security. There have been shown the role and place of these types of activities in enforcing transport security. There have been revealed their contents and purpose, as well as the close correlation between them.

Keywords: control and supervisory activities; licensing activities; transport security.

Транспортная безопасность в Российской Федерации представляет собой состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, т.е. противоправных действий, в том числе террористических и диверсионных

актов, угрожающих безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекших за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавших угрозу наступления таких последствий (п. 1, 10 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»). Транспортная безопасность обеспечивается использованием комплекса сил и средств, применяемых субъектами этой деятельности. Одним из важнейших средств обеспечения транспортной безопасности является *контрольно-надзорная деятельность*.

Контрольно-надзорная деятельность осуществляется на федеральном (государственный контроль) и муниципальном (муниципальный контроль) уровнях. В сфере обеспечения транспортной безопасности контрольно-надзорная деятельность осуществляется на федеральном уровне, ее субъектом является специализированный государственный орган — Ространснадзор.

Официальное определение контрольно-надзорной деятельности содержится в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Применительно к обеспечению транспортной безопасности под государственным контролем (надзором) следует понимать деятельность контрольных (надзорных) органов Ространснадзора, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в сфере транспортной деятельности, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений [1].

Согласно Положению о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, утвержденному постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051, предметом федерального надзора является соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных законодательством РФ в области транспортной безопасности.

К числу контролируемых лиц относятся:

- субъекты транспортной инфраструктуры;
- перевозчики;
- застройщики объектов транспортной инфраструктуры;
- подразделения транспортной безопасности;
- учебные центры;
- специализированные организации;

— органы аттестации, являющиеся организациями, находящимися в ведении компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности;

— аттестующие организации;

— граждане.

Объектами контроля Ространснадзора в рамках федерального надзора за транспортной безопасностью являются:

а) деятельность контролируемых лиц по обеспечению транспортной безопасности;

б) результаты деятельности контролируемых лиц, в том числе по подготовке, аттестации, аккредитации в области транспортной безопасности и защите от актов незаконного вмешательства;

в) объекты транспортной инфраструктуры, транспортные средства, строящиеся объекты транспортной инфраструктуры, зоны безопасности, определенные в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности».

Наряду с контролем и надзором важнейшим средством обеспечения транспортной безопасности является *разрешительная деятельность*, под которой согласно законопроекту «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» понимается предоставление разрешительным органом права гражданину или организации осуществлять деятельность или совершать действие (действия), связанные с риском причинения вреда основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обороне страны и безопасности государства. [*Разрешительный орган* — осуществляющий разрешительную деятельность федеральный орган исполнительной власти, его территориальные органы, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия, в том числе подведомственное федеральному органу исполнительной власти учреждение, уполномоченные в порядке, предусмотренном федеральным законом, на осуществление разрешительной деятельности. В сфере обеспечения транспортной безопасности функции разрешительных органов выполняют федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в сфере различных видов транспорта (Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Роморечфлот).]

Разрешительная деятельность в сфере обеспечения транспортной безопасности направлена:

— во-первых, на то, чтобы к деятельности, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности, допускались лица, соответствующие обязательным требованиям и обладающие для этого соответствующей квалификацией;

— во-вторых, на осуществление постоянного надзора и контроля за деятельностью субъектов данной сфере с целью своевременного

реагирования на любые отклонения от нормы и нейтрализацию возникающих угроз транспортной безопасности;

— в-третьих, на то, чтобы используемое подразделениями транспортной безопасности оборудование, технические средства, а также оружие, боеприпасы, специальные средства соответствовали установленным требованиям и постоянно находились в исправном и готовом к применению состоянии.

Анализ законодательства о транспортной безопасности позволяет выделить несколько основных разрешительных режимов, действующих в интересах обеспечения транспортной безопасности (см. табл.)

Таблица

Разрешительные режимы в сфере обеспечения транспортной безопасности

№ п/п	Разрешительный режим	Нормативные акты
1	Аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств	Статья 5 Федерального закона «О транспортной безопасности»; постановления Правительства РФ от 12 марта 2022 г. № 353 и от 1 июня 2023 г. № 907; приказы Минтранса России от 18 июля 2022 г. № 262 и от 1 ноября 2021 г. № 370; приказ Росавиации от 27 мая 2015 г. № 309; приказы Росавтодора от 15 января 2020 г. № 144 и от 1 ноября 2021 г. № 207
2	Аккредитация юридических лиц для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу, а также для принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности	Статья 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности»; постановление Правительства РФ от 30 июня 2014 г. № 600 и от 1 июня 2023 г. № 906; приказ Минтранса России от 18 июля 2022 г. № 262; приказ Росавтодора от 5 февраля 2020 г. № 553; приказ Росавиации от 14 июля 2022 г. № 471-П; приказ Росжелдора от 10 октября 2022 г. № 546
3	Аккредитация юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности	Статья 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности»; приказ Минтранса России от 15 мая 2023 г. № 170; приказ Росавтодора от 14 февраля 2020 г. № 789

4	Аттестация сил обеспечения транспортной безопасности	Статья 12.1 Федерального закона «О транспортной безопасности»; постановления Правительства РФ от 30 июня 2014 г. № 600; от 12 марта 2022 г. № 353; от 1 июня 2023 г. № 905; приказ Минтранса России от 21 августа 2014 г. № 231; приказ Росавиации от 7 сентября 2021 г. № 654-ПП; приказ Росморречфлота от от 27 февраля 2024 г. № 17; приказ Росжелдора от 22 ноября 2022 г. № 625; приказ Росавтодора от 4 декабря 2023 г. № 178
5	Сертификация технических средств обеспечения транспортной безопасности	Статья 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности»; постановление Правительства РФ от 26 сентября 2016 г. № 969; приказ ФСБ России от 27 мая 2024 г. № 206; приказ Минтранса России от 13 июня 2017 г. № 222; приказ МВД России от 9 августа 2017 г. № 618; приказы МЧС России от 1 апреля 2024 г. № 266 и от 22 декабря 2022 г. № 1290; приказ Минцифры России от 25 июля 2022 г. № 554 и от 8 апреля 2024 г. № 305
6	Выдача юридическому лицу с особыми уставными задачами (подразделению транспортной безопасности) разрешения на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему	Статьи 12, 19 Федерального закона «Об оружии»; постановления Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 460; от 21 июля 1998 г. № 814; от 30 декабря 1999 г. № 1436; от 12 марта 2022 г. № 353; приказы Росгвардии от 27 февраля 2019 г. № 63, от 26 сентября 2019 г. № 331, от 10 января 2020 г. № 4

Все названные виды разрешительной деятельности осуществляются в комплексе с контрольно-надзорной деятельностью. Законопроект «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» предлагает введение в теорию и практику административно-юрисдикционной деятельности специального термина — *разрешительный контроль*, под которым предлагается понимать государственный контроль (надзор) за соблюдением обладателем разрешения функциональных разрешительных требований в ходе осуществления деятельности или совершения действия (действий), являющихся объектом разрешительной деятельности, осуществляемый в рамках предусмотренного законодательством РФ вида государственного контроля (надзора).

Контрольно-надзорная деятельность осуществляется на всех этапах выдачи юридическим и физическим лицам соответствующих разрешений на осуществление деятельности по обеспечению транспортной безопасности:

1) на этапе проверки способности лица, подавшего заявку на получение разрешения, осуществлять тот или иной вид деятельности по обеспечению транспортной безопасности;

2) в период действия выданного разрешения осуществляется контроль за соблюдением соответствующим лицом действующих обязательных требований по обеспечению транспортной безопасности. Проверки, проводимые подразделениями Ространснадзора, могут быть как плановыми (периодическими), так и внеплановыми (внезапными);

3) при продлении срока действия ранее выданного разрешения (свидетельств об аккредитации, об аттестации, о сертификации технических средств, лицензий на приобретение оружия и боеприпасов) проводится полная проверка способности соответствующего лица заниматься соответствующим видом деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Говоря о перспективах развития правовых институтов контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности, следует отметить две наиболее актуальных, на наш взгляд, проблемы, требующих разрешения мерами нормотворческого характера.

Первая из них связана с необходимостью расширения содержания ключевого термина в сфере транспортной безопасности — понятия «акт незаконного вмешательства». Федеральный закон «О транспортной безопасности» включает в него, прежде всего, противоправные действия террористического характера. Но такое понимание акта незаконного вмешательства уже не отвечает современным реалиям, связанным с проведением специальной военной операции. Наряду с актами терроризма не меньшую опасность для нормального функционирования транспортного комплекса страны представляют акты диверсий, число которых имеет устойчивую тенденцию к росту. В связи с этим требуется уточнение формулировки понятия «акт незаконного вмешательства», дополнив ее упоминанием диверсионной деятельности. Эту мысль активно проводит в своих публикациях профессор В. М. Корякин [2].

Вторая проблема в рассматриваемой сфере связана с необходимостью совершенствования правового обеспечения контрольно-разрешительной деятельности в сфере использования беспилотных транспортных средств транспортными и иными организациями нашей страны, а также борьбы с беспилотными воздушными, наземными и водными транспортными средствами [3; 4].

Поводя итог, отметим, что контрольно-надзорная и разрешительная деятельность, являясь относительно самостоятельными видами

административно-юрисдикционной деятельности, тесно взаимосвязаны и подчинены единой цели — обеспечению безопасного функционирования транспортного комплекса в условиях террористических и диверсионных угроз.

Литература

1. Обеспечение транспортной безопасности и организация контрольно-надзорной деятельности на транспорте : учебник / В. Л. Белозеров, С. В. Борисова, В. Б. Гулин [и др.] ; под редакцией А. И. Землина. — Москва : КноРус, 2024.
2. Корякин, В. М. Противодействие диверсионной деятельности на объектах транспортной инфраструктуры как составная часть обеспечения транспортной безопасности / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2023. — № 2. — С. 39—48.
3. Землин, А. И. Актуальные проблемы правового регулирования отношений, возникающих в связи с использованием высокоавтоматизированных автомобилей : монография / А. И. Землин [и др.]. — Москва : КноРус, 2022.
4. Корякин, В. М. Правовое обеспечение деятельности подразделений транспортной безопасности по пресечению функционирования беспилотных комплексов: проблемные вопросы / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2024. — № 1. — С. 23—31.

References

1. Obespecheniye transportnoy bezopasnosti i organizatsiya kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti na transporte : uchebnik [Ensuring transport security and organizing control and supervisory activities in transport] / V. L. Belozеров, S. V. Borisova, V. B. Gulin [i dr.] ; pod redaktsiyey A. I. Zemlina. — Moskva : KnoRus, 2024.
2. Koryakin, V. M. Protivodeystviye diversionnoy deyatel'nosti na ob"yektakh transportnoy infrastruktury kak sostavnaya chast' obespecheniya transportnoy bezopasnosti [Countering sabotage activities at transport infrastructure facilities as an integral part of ensuring transport security] / V. M. Koryakin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2023. — № 2. — S. 39—48.
3. Zemlin, A. I. Aktual'nyye problemy pravovogo regulirovaniya otnosheniy, vznikayushchikh v svyazi s ispol'zovaniyem vysokoavtomatizirovannykh avtomobiley : monografiya [Current problems of legal regulation of relations arising in connection with the use of highly automated cars] / A. I. Zemlin [i dr.]. — Moskva : KnoRus, 2022.
4. Koryakin, V. M. Pravovoye obespecheniye deyatel'nosti podrazdeleniy transportnoy bezopasnosti po presecheniyu funktsionirovaniya bespilotnykh kompleksov: problemnyye voprosy [Legal support for the activities of transport security units to suppress the functioning of unmanned systems: problematic issues] / V. M. Koryakin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2024. — № 1. — S. 23—31.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 656.052.8

Станкевич Дмитрий Владимирович,
Колледж университета «Дубна»

Проблемы низкого качества подготовки водителей транспортных средств и способы их решения

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы качества образовательных программ подготовки водителей в автомобильных школах Российской Федерации, в том числе из-за низкого уровня педагогического мастерства преподавателей теории и мастеров производственного обучения и контроля выполнения лицензионных требований автомобильными школами; отсутствия вступительных испытаний для зачисления лица кандидатом в водители с последующим допуском каждого ученика к экзамену в ГАИ. Современная методика обучения водителей во многом представляет собой бездумное запоминание ответов на вопросы экзаменационных билетов и механические действия при управлении транспортным средством. Реформы 2013 г. в сфере подготовки водителей по факту оказались неэффективными и породили новые проблемы, которые до сих пор не решены. По факту это коммерческая организация, которая нацелена на получение прибыли, при этом пренебрегая качеством предоставляемой услуги. Изменения в правилах сдачи экзаменов за этот срок также не принесли ожидаемых результатов.

Ключевые слова: правила дорожного движения; автошкола; методика обучения; подготовка водителей.

Dmitry V. Stankevich,
College of the Dubna State University

Problems of vehicle drivers' low-quality training and the ways to solve them

Abstract. The current paper has considered the problems of the quality of educational programs for drivers' training in driving schools of the Russian Federation due to the low level of pedagogical skills of theory teachers, industrial training masters, and control of compliance with licensing

requirements by driving schools; the absence of entrance examinations to enroll a person as a candidate driver with the subsequent admission of each student to the exam at the State Traffic Inspectorate. Modern drivers' training methods largely involve mindless memorization of answers to exam questions and mechanical actions when driving a vehicle. The 2013 reforms in drivers' training turned out to be ineffective and gave rise to new problems that have not yet been resolved. In fact, this is a commercial organization that aims to make a profit, while neglecting the quality of the service provided. Changes in the examination rules during this period also did not bring the expected results.

Keywords: traffic rules; driving school; training methods; drivers' training.

В передвижении человека на автомобильном транспорте ключевую роль играет подготовка водителей транспортных средств. Это напрямую связано с безопасностью дорожного движения и, как следствие, с сохранением здоровья и жизни всем участникам дорожного движения, что согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» является основной задачей в данной сфере. Автором настоящей статьи были проведены исследования качества обучения кандидатов в водители с 2006 по 2022 г. в пяти автомобильных школах.

Значительная доля дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) является следствием неосвоения теоретического материала Правил дорожного движения (далее — ПДД) и недостаточности навыков управления транспортным средством. На первом этапе поступления лица в автомобильную школу не производится отбор на соответствие интеллектуальным и психофизиологическим аспектам кандидата в водители. Часто зачисляются все желающие при отсутствии медицинских противопоказаний.

Начиная с первых занятий обучающиеся имеют искаженное и зачастую полностью ошибочное представление об устройстве автомобиля и его безопасной эксплуатации. Большая часть преподавателей по теории и инструкторов по вождению не имеют возможности преподавать эти знания из-за отсутствия соответствующего уровня образования и квалификации. Необходимо установить более высокие требования к образованию и квалификации кандидатов на эти должности для работы в автомобильных школах. Автор предлагает разработать и внедрить в высших учебных заведениях программу обучения преподавателей теории в автомобильных школах, а в средних образовательных организациях — инструкторов по вождению автомобиля.

Обратимся к зарубежному опыту. В Германии оценку качества знаний кандидатов в инструкторы по вождению дает специальная комиссия. Комиссия состоит из юриста, механика, педагога, инструктора с опытом работы, представителя надзорного органа. С таким составом

аттестационной комиссии с первого раза квалификационный экзамен сдают лишь 40% будущих преподавателей, по результатам пересдачи — 30%, а 30% вообще не допускаются к преподавательской деятельности [1].

В начале изучения теоретического курса недостаточное внимание уделяется разделу 1 ПДД «Общие положения». Данный раздел — это набор фундаментальных понятий и требований, которые формируют базовые знания для продуктивного понимания последующих разделов. По мнению автора, определения «остановка», «стоянка», «вынужденная остановка», «дорога», «недостаточная видимость», «темное время суток», «ограниченная видимость», «обгон», «опережение», «разрешенная максимальная масса» необходимо учить наизусть. Такой метод наиболее эффективен для дальнейшего изучения разделов 9 «Расположение транспортных средств на проезжей части», 11 «Обгон, опережение, встречный разъезд», 12 «Остановка и стоянка», 19 «Пользование внешними световыми приборами и звуковыми сигналами». Более 70% из числа обучающихся в автошколах за время исследования автором имели высокие результаты в освоении материала при более глубоком изучении раздела 1 ПДД.

На изучение раздела 2 ПДД «Общие обязанности водителей» необходимо несколько академических часов. В рамках изучения данного раздела следует подробно объяснять ученикам их права и обязанности, осуществлять взаимодействие и общение с сотрудниками МВД России. Необходимо скрупулезно, пошагово изучать юридические аспекты приобретения в собственность транспортного средства, государственную регистрацию, отчуждение имущества, в том числе взаимодействие с ФНС России. Особое внимание нужно акцентировать на проблемах оборота транспортных средств с измененной маркировкой номеров агрегатов и эксплуатации транспортных средств после ДТП с измененными свойствами пассивной безопасности конструкции кузова или рамы.

Пункт 2.3.1 ПДД закладывает основу для изучения перечня неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств. В данном случае неисправности, которые случаются во время движения, разделяются на две группы. За время исследования автором, 90% учеников данную информацию полностью забывали к концу курса обучения. Более половины из этого числа осознанно не имели желания изучать этот материал, аргументируя это нежеланием изучать устройство транспортного средства. Одним из способов решения этой проблемы может быть разработка отдельных экзаменационных вопросов по устройству и безопасной эксплуатации транспортного средства, основанных на перечне неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортного средства.

За время исследования в программах обучения автомобильных школ изучение дорожных знаков было представлено как отдельная тема. Большая часть преподавателей теории, показывая дорожный знак,

озвучивали его название. Такой подход не давал качественного результата в получении знаний у кандидатов в водители. Основа изучения дорожных знаков — это идентификация геометрической формы каждой из восьми групп и способ чтения информации с дорожного знака «слева — направо». Это базовая информация, которая необходима для качественного изучения дорожных знаков. Из восьми групп дорожных знаков у 70% обучающихся за период исследования наиболее трудно проходило изучение четвертой группы дорожных знаков — предписывающих знаков. Кандидаты в водители не воспринимали смысл слова «предписание» и путали данную группу дорожных знаков с пятой группой — «знаки особых предписаний».

По нашему мнению, необходимо в одной теме объединять дорожные знаки с разделами ПДД, где они фигурируют. Например, при изучении знака 1.6 «Пересечение равнозначных дорог» необходимо пошагово разобрать проезд перекрестка равнозначных дорог согласно п. 13.11 ПДД. Другой пример: предупреждающий дорожный знак 1.7 «Пересечение с круговым движением» и предписывающий дорожный знак 4.3 «Круговое движение» целесообразно изучать с правилом проезда перекрестка с круговым движением согласно п. 13.11(1) ПДД. Знак 1.8 «Светофорное регулирование» и раздел 6 ПДД «Сигналы светофора и регулировщика» — это последовательное логическое дополнение в изложении учебного материала.

Автор обращает внимание на проблему подачи материала о сигналах регулировщика. За время исследования более 80% кандидатов в водители вне стен автомобильных школ сформировали мнение, основанное на рассказах третьих лиц о невозможности изучения данного учебного материала из-за сложности. Большая часть преподавателей теории вместо последовательного объяснения данного материала с помощью жезла и наглядных пособий делали акцент на запоминании незамысловатого стихотворения неизвестного автора, в котором описывался поэтапный процесс восприятия жестов регулировщика. По мнению автора, данный метод подачи учебного материала недопустим и вредоносен.

Похожая ситуация складывается при изучении трамвайного движения, где 90% обучающихся испытывали трудности. Качественная подача данного учебного материала сводится к грамотному изложению трех дорожных ситуаций, когда трамвай не имеет преимущества в движении перед колесными транспортными средствами, и двух вариантов проезда перекрестков, связанных с сигналами регулировщика и наличием двух типов светофоров.

Раздел 8 ПДД «Начало движения, маневрирование» вызывает сложности у 60% кандидатов в водители из-за некачественной подачи знаний инструктором по вождению. Не прорабатывается последовательный алгоритм действий при начале движения, оценка дорожной ситуации с

использованием зеркал заднего вида, включение передачи, включение левого указателя поворота, начало движения.

Инструкторы, упрощая свой труд, дают неверное представление о безопасном начале движения. 100% кандидатов в водители за 15 лет исследования учебного процесса автором цитировали своих инструкторов о ненужности применения стояночной тормозной системы в процессе остановки на спусках и подъемах с последующим продолжением движения. Следовательно, инструкторы по вождению упражняют на площадке «Остановка и начало движения на подъеме (эстакада)» готовили исключительно для сдачи экзамена инспектору, но не применяли это действие в процессе обучения движения по улично-дорожной сети. Для безопасной эксплуатации транспортного средства в момент начала движения в подъем недопустимо пренебрегать стояночной тормозной системой.

Автор привел только один пример некачественного обучения вождению. Фактически работа инструкторов по вождению за время исследования сводилась к формированию автоматических навыков у кандидатов в водители только для успешной сдачи экзамена в ГАИ. Данного объема знаний и навыков управления транспортным средством для безопасного движения по дорогам общего пользования недостаточно. Одна из проблем — это кадровый вопрос комплектования автомобильных школ инструкторами по вождению. Наличие стажа вождения и свидетельства о прохождении, часто формально, курсов мастеров производственного обучения вождению не трансформирует водителя транспортного средства в педагогического работника.

Раздел 9 ПДД «Расположение транспортных средств на проезжей части» требует особого внимания, по мнению автора. В данном разделе изложены базовые знания безопасности дорожного движения, описывающие порядок действий при ориентировании по некоторым знакам особых предписаний, дорожной разметке или ее отсутствию, также в зону внимания попадают трамвайные пути обоих направлений. В п. 9.1(1) ПДД оговорены пять фундаментальных запрещающих факторов выезда на полосу встречного движения. Пункты 9.1(1) и 9.2 ПДД тесно связаны с разделом 11 ПДД «Обгон, опережение, встречный разъезд» и запрещающим дорожным знаком 3.20. Целесообразно давать эту информацию на учебных занятиях единым лекционным материалом.

Пункт 9.3 ПДД согласно результатам исследования уходит из памяти кандидатов в водители еще до окончания курса обучения в автошколе. Одна из причин низкого уровня восприятия данного учебного материала — отсутствие дорожных знаков с информацией об организации дорожного движения, изложенной в п. 9.3 ПДД [2].

Пункт 9.4 ПДД требует от кандидатов в водители качественного понимания термина «Разрешенная максимальная масса». В данном пункте происходит разделение грузовых автомобилей, управление которыми

разрешает категория «В» в водительском удостоверении, по разрешенной максимальной массе транспортного средства. Речь идет об использовании крайней левой полосы движения при наличии трех и более полос в одном направлении. Данный учебный материал не смогли изучить более 80% кандидатов в водители за время исследования.

В начале изучения раздела 10 ПДД «Скорость движения» необходимо довести смысл ограничения скоростного режима на дорогах общего пользования. Более 60% кандидатов в водители за время исследования не знали истинные причины пагубного воздействия превышения скорости движения транспортного средства на безопасность дорожного движения. Учебному занятию по теме раздела «Скорость движения» автор предлагает уделять не менее четырех академических часов с объяснением физических процессов, которые воздействуют на транспортное средство во время движения в различных условиях с подробным изучением дорожных знаков 3.24 «Ограничение максимальной скорости», 4.6 «Ограничение минимальной скорости», 6.2 «Рекомендованная скорость».

Итак, мы изложили только часть нашего исследования учебного процесса в автомобильных школах. С 2006 по 2022 г. автомобильные школы в Российской Федерации переходили несколько раз на различные варианты работы, менялись лицензионные требования. Но фактически ни одно изменение не привело к качественному сдвигу в подготовке кандидатов в водители. Развитие транспортных систем населенных пунктов, расширение сети безопасных и качественных автомобильных дорог не принесут ожидаемого результата без кардинальных изменений в области подготовки кандидатов в водители транспортных средств.

Литература

1. Антонов, С. Н. Проблемы формирования профессиональной компетентности педагогических работников автошкол / С. Н. Антонов, М. М. Исаев, П. С. Коблов // Современная наука. — 2021. — № 6. — С. 68—72. — DOI 10.53039/2079-4401.2021.8.6.016.
2. Станкевич, Д. В. Обоснование целесообразности применения новых дорожных знаков на трехполосной автомобильной дороге / Д. В. Станкевич // Интернаука. — 2024. — № 8-5(294). — С. 38—41.

References

1. Antonov, S. N. Problemy formirovaniya professional'noy kompetentnosti pedagogicheskikh rabotnikov avtoshkol [Problems of developing professional competence of teaching staff in driving schools] / S. N. Antonov, M. M. Isayev, P. S. Koblov // Sovremennaya nauka. — 2021. — № 6. — S. 68—72. — DOI 10.53039/2079-4401.2021.8.6.016.
2. Stankevich, D. V. Obosnovaniye tselesoobraznosti primeneniya novykh dorozhnykh znakov na trekhpolosnoy avtomobil'noy doroge [Justification of the feasibility of using new road signs on a three-lane road] / D. V. Stankevich // Internauka. — 2024. — № 8-5(294). — S. 38—41.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 631.95

Химченко Алексей Игоревич,
кандидат юридических наук, доцент,
Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Беспилотные летательные аппараты: вопросы безопасности и доверенного использования

Аннотация. Процессы цифровизации способствуют изменению подхода к организации многих технологических процессов. Развитие отрасли беспилотных летательных аппаратов, будучи среди характерных примеров реализации таких преобразований, качественно меняет подход к организации процесса полета. При этом помимо основного происходит преобразование и множества смежных и обеспечивающих процессов, имеющих критическое значение для конечного результата. Развитие технологических решений и усложнение архитектурных подходов по их реализации, увеличение числа субъектов и периметра информационного взаимодействия требуют отдельного подхода к вопросам безопасности информационной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию полета. В статье рассматриваются особенности развития беспилотных летательных аппаратов, анализируются тенденции и подходы к обеспечению информационной безопасности, формируются предложения по повышению защищенности информационной инфраструктуры.

Ключевые слова: цифровая среда; информационная инфраструктура; доверие; кибербезопасность; беспилотные летательные аппараты.

Aleksey Ig. Khimchenko,
Candidate of Law, associate professor,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Unmanned aerial vehicles: issues of security and trusted use

Abstract. Digitalization processes contribute to changing the approach to the organization of many technological processes. The development of the unmanned aerial vehicle industry, being among the typical examples of the implementation of such transformations, can qualitatively change the approach

to organizing the flight process. At the same time, there is also a transformation of many related and supporting processes that are crucial for the result. The development of technological solutions and the complication of architectural approaches for their implementation, the increase in the number of subjects and the perimeter of information interaction require a separate approach to the security of the information infrastructure that ensures the implementation of the flight. In the current paper there have been considered the features of the development of unmanned aerial vehicles, analyzed trends and approaches to information security enforcement, and developed proposals for improving information infrastructure security.

Keywords: digital environment; information infrastructure; confidence; cybersecurity; unmanned aerial vehicles.

Введение

Стремительное развитие технологий и цифровизация оказывают кардинальное влияние на многие сферы и отрасли промышленности, формируя новые технологические уклады и виды техники, варианты ее применения и способы эксплуатации. Среди таких отраслей особенно выделяется авиационная, беспилотный вариант выполнения которой формирует принципиально новый подход к реализации авиации, расширяя сферу применения и использования, создавая дополнительный потенциал экономического развития.

Возможность использования беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) рассматривалась в различных сферах и государственных институтах, что в определенные этапы находило отражение в соответствующих концептуальных и стратегических документах. Например, тенденции развития отрасли связи предусматривают возможности гибридных орбитально-наземных сетей по управлению беспилотными летательными аппаратами в режиме реального времени [распоряжение Правительства РФ от 24 ноября 2023 г. № 3339-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли связи Российской Федерации на период до 2035 года»].

В интересах оборонно-промышленного комплекса отмечается необходимость развития «комплексов БПЛА» [Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»]. МВД России рассматривает возможность использовать информацию, полученную с применением БПЛА, при наблюдении за дорожным движением [приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения»], ФТС России

— в части «товаров, перемещаемых беспилотным транспортом» [распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2020 г. № 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года»]. Допускается возможность взаимодействия с беспилотными воздушными судами при регламентации действий сотрудников органов государственной охраны [постановление Правительства РФ от 11 мая 2020 г. № 654 «Об утверждении Правил применения сотрудниками органов государственной охраны боевой техники»].

Одновременно на концептуальном уровне фиксируется целесообразность совершенствования регулирования использования беспилотных воздушных судов [распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года»].

Вместе с тем, разработка и утверждение Стратегии развития беспилотной авиации [утверждена распоряжением Правительства РФ от 21.06.2023 № 1630-р] ознаменовало новый этап комплексного развития указанной сферы.

Описание

Стратегией на горизонте до 2030 г. предусматривается формирование новой отрасли экономики, ориентированной на создание и использование гражданских БПЛА. Согласно оценкам, объем рынка к 2035 г. может превысить 1 млн БПЛА. Наибольший потенциал их применения сосредоточен в отраслях сельского хозяйства, сфере геопространственных данных, логистике и строительстве.

Концептуальной идеей рассматриваемой технологии является качественное изменение подхода к выполнению полета, не предполагающего наличия пилота, а сама беспилотная авиационная система реализована посредством воздушного средства и соответствующих средств обеспечения движения, управления полетом и контроля.

При этом отрасль беспилотной авиации состоит как непосредственно из беспилотных авиационных систем, так и потенциального спектра оказываемых с их использованием услуг, значительную часть среди которых занимают основанные на сборе и передаче данных.

Указанные виды деятельности подразумевают новые технологические подходы и решения, в том числе принципы взаимодействия между участниками, программное обеспечение, создание и обслуживание информационной инфраструктуры.

Вместе с тем в число профильных технологий, обеспечивающих функционирование, входят системы обнаружения и идентификации объектов, автоматического управления и принятия решений, навигации, контроля состояния обеспечивающих систем, системы оценки угроз.

Столь высокотехнологичная специфика и комплексность элементов системы беспилотной авиации предопределяет необходимость решений по снижению уязвимостей информационной инфраструктуры с учетом существующих рисков.

При этом случаи использования БПЛА в целях разрушения объектов инфраструктуры [1, стр. 24] отражают масштаб критических последствий, и вне зависимости от исходных условий, было ли нанесение ущерба изначально целью или произошло в результате противоправного вмешательства в процесс гражданского полета, указывают на высокий потенциал риска в целом.

Очевидно, что реализовавшиеся риски использования БПЛА в противоправных целях (использования в террористических целях, против общественной опасности и общественного порядка, недобросовестной конкуренции и многие другие) должны быть учтены при поиске и выработке решений по защите информационной инфраструктуры, обеспечивающей их функционирование.

Постановка проблемы

Развитие технологических процессов, обеспечивающих возможность полета, способствует усложнению их архитектуры и расширению инфраструктурного периметра, включающего как сами беспилотные аппараты, так и транспортные и цифровые алгоритмы, системы и сервисы участников движения, пользовательские устройства. В связи с чем, а также принимая во внимание общий рост напряженности в цифровой среде и потенциальную опасность противоправного использования БПЛА, обеспечение их кибербезопасности можно выделить среди наиболее значимых отраслевых вопросов развития.

Указанная проблематика ввиду своей актуальности часто находится в фокусе внимания, в том числе обозначалась в профильных поручениях по развитию отрасли [перечень поручений по вопросам развития беспилотных авиационных систем (утвержден Президентом РФ 30 декабря 2022 г. № Пр-2548)], а также становится предметом изучения научного сообщества.

В исследованиях признается, что обеспечивающие информационные системы подвержены опасности крупномасштабных, автоматизированных и вредоносных атак, реализация которых сопровождается возможным причинением вреда и нанесением материального ущерба [2, стр. 8], отмечается необходимость уделить внимание вопросам правового обеспечения информационной безопасности информационной инфраструктуры беспилотного движения и обрабатываемых данных [3, стр. 125], рассматривается возможность введения в уголовное законодательство квалификации последствий несанкционированного доступа к беспилотному средству [4, стр. 134].

Очевидно, что развитие отрасли подразумевает создание системы правового регулирования беспилотной авиации, подразумевающей

решение многих фундаментальных задач, среди которых разработка понятийного аппарата, определение субъектного состава отношений, решение вопросов распределения и страхования ответственности, определение степени автономности средств и многие другие.

При этом динамика развития отрасли зависит от поиска баланса в решении многих межотраслевых вопросов, достижения безопасности информационной инфраструктуры и соответствующего контроля в условиях оптимизации административных, технических и иных препятствующих развитию ограничений.

Зарождающаяся отрасль при всей инновационности подхода к выполнению полета, функционально реализована посредством технологических решений, подразумевающих вполне определенные подходы к обеспечению безопасности. В связи с чем при наличии определенной специфики информационного взаимодействия составляющих беспилотную систему элементов в целом наследует общие тенденции сферы информационной безопасности, выраженные в отсутствии систематизации и рассредоточении специализированных норм по отдельным нормативным актам [5, стр. 115], необходимости решения системных вопросов в национальной системе права [6, стр. 39], отсутствии правовых средств функционирования института кибербезопасности [7, стр. 173], отсутствии системной координации и централизованного планирования.

Меры и реализация

Не ставя целью в рамках настоящего исследования детально рассмотреть их все, остановимся на тенденциях и подходах к обеспечению кибербезопасности БПЛА, находящих в настоящий момент отражение в законодательных инициативах, концептуальных документах, организации экспериментальных режимов.

Нормами Федерального закона от 4 августа 2023 г. № 487-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» с 1 марта 2024 г. Кодекс был дополнен ст. 78.3, установившей требования и порядок оснащения обеспечивающего полет оборудования средствами криптографической защиты информации. При этом реализован подход, при котором указанное оснащение осуществляется владельцами пилотируемых воздушных судов и беспилотных авиационных систем.

Необходимо отметить, что ранее вопрос кибербезопасности уже поднимался законодателем в законопроекте о высокоавтоматизированных транспортных средствах [подготовлен Минтрансом России, ID проекта 02/04/06-21/00116763, текст по состоянию на 10 июня 2021 г.], согласно ст. 6 которого предусматривалось требование к программному обеспечению беспилотных автомобилей противостоять хакерским и террористическим атакам.

Активное внимание проблематике кибербезопасности БПЛА уделяется в концептуальных документах Российской Федерации. Так, подход к

интеграции беспилотных воздушных судов в единое воздушное пространство предусматривает формирование требований по кибербезопасности, а также необходимость обеспечения средствами защиты информации в соответствии с установленными требованиями [распоряжение Правительства РФ от 5 октября 2021 г. № 2806-р «Об утверждении Концепции интеграции беспилотных воздушных судов в единое воздушное пространство Российской Федерации и плана реализации Концепции в части развития технологий»].

Кроме того, на концептуальном уровне рассматривается вопрос применения квантовых коммуникаций в системах высоко- и полностью автоматизированного транспорта, предусматривается возможность оперативной замены алгоритмов защиты информации на квантовобезопасные технологии [распоряжение Правительства РФ от 11 июля 2023 г. № 1856-р «Об утверждении Концепции регулирования отрасли квантовых коммуникаций в Российской Федерации до 2030 года»].

Вместе с тем ведется активное применение БПЛА в рамках экспериментальных правовых режимов (ЭПР), тематика и содержание которых подчеркивает актуальность вопросов обеспечения кибербезопасности. Так, программой ЭПР в сфере цифровых инноваций «Аэрологистика», направленной на проектирование, производство и эксплуатацию в том числе беспилотных воздушных судов [утверждена постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2023 г. № 1840], предусмотрена возможность разработки требований по применению средств криптографической защиты информации.

Реализация программы, предусмотренной ЭПР в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем [утверждена постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2023 г. № 1510] и направленной на развитие технологий информационно-управляющих систем летательных аппаратов, предусматривает тестирование средств защиты от их противоправного применения, в том числе криптографических.

Кроме того, проводится тестовое использование БПЛА в отдельных регионах в рамках ЭПР в Томской области [постановление Правительства РФ от 24 марта 2022 г. № 458 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Томской области»], ЭПР в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах [постановление Правительства РФ от 24 марта 2022 г. № 462 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных

авиационных систем в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе»].

Приоритетные вопросы

Проведенное исследование позволяет отметить активную тенденцию по поиску решений в вопросе достижения кибербезопасности БПЛА. При этом определенные моменты требуют детализации и дополнительной проработки.

1. Необходимо определить состав цифровой инфраструктуры и функциональных сервисов для развития отраслевых решений по информационной безопасности, систем обнаружения и противодействия их противоправному применению.

Также следует предусмотреть развитие системы мониторинга, оценки и управления кибербезопасности в беспилотных авиационных системах, инструментов практической оценки защищенности.

Необходимо разработать реестр потенциальных отраслевых угроз кибербезопасности, выработать ситуационный порядок (при нештатных/аварийных ситуациях), оперативного и стратегического реагирования на инциденты.

2. Вопросом приоритетного внимания является реализация системы обеспечения доверия. Проблематика обусловлена тем, что созданные на основе иностранного оборудования системы обеспечения полетов БПЛА наследуют соответствующие решения безопасности и наложенные в условиях низкого доверия к среде функционирования решения не достигают эффективности.

Необходимо формирование системы обеспечения доверия к оборудованию и программному обеспечению систем управления и контроля БПЛА, использование сертифицированных решений.

3. Разработка юридических механизмов фиксации инцидентов, установления причин и мотивов, оценки и компенсации последствий.

4. Детализация ответственности между разработчиками, операторами и лицами, эксплуатирующими инфраструктуру и сервисы, критериев ее наступления, разработка механизмов страхования ответственности.

Разработка механизма страхования киберриска, включающего методики оценки предварительного состояния защищенности.

5. Отдельным вопросом становится разработка мер оперативного вмешательства в ситуацию, законодательное закрепление подходов к противодействию противоправному использованию беспилотных средств в случае наступления критической ситуации.

Заключение

Беспилотные транспортные средства становятся передовым результатом технологического развития. Формирование актуальной нормативно-правовой среды необходимо для их продуктивного и безопасного функционирования и получения экономического эффекта.

При этом качественное обеспечение кибербезопасности всего цикла технологического процесса их функционирования является критическим фактором успешного функционирования всей зарождающейся отрасли.

Формирование таких решений может осуществляться с учетом рассмотренных факторов.

Литература

1. Корякин, В. М. Правовое обеспечение деятельности подразделений транспортной безопасности по пресечению функционирования беспилотных комплексов: проблемные вопросы / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2024. — № 1 (49). — С. 23—31.
2. Грачева, Ю. В. Высокоавтоматизированные транспортные средства: угрозы информационной системе безопасности и правовая ответственность / Ю. В. Грачева [и др.] // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 12. — С. 3—9.
3. Полякова, Т. А. Формирование системы беспилотного транспорта: проблемы реализации государственной политики обеспечений информационной безопасности и правового регулирования / Т. А. Полякова, А. И. Химченко // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 2 (34). — С. 118—126.
4. Кочои, С. М. Уголовно-правовые риски использования беспилотных транспортных средств / С. М. Кочои // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 7. — С. 125—135.
5. Полякова, Т. А. Новые векторы развития системы правового обеспечения информационной безопасности как одного из приоритетов безопасности (к 30-летию принятия Закона Российской Федерации «О безопасности») / Т. А. Полякова, Г. Г. Камалова. // Правовое государство: теория и практика. — 2022. — № 2(68). — С. 112—122.
6. Четвертые Бачиловские чтения: материалы Международной научно-практической конференции / ответственные редакторы Т. А. Полякова, А. В. Минбалева, В. Б. Наумов. // Институт государства и права РАН. — Москва ; Саратов : Амирит, 2022.
7. Формирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе: монография / под общей редакцией Т. А. Поляковой. — Москва ; Саратов : Амирит, 2022.
8. Публично-правовые проблемы транспортного права : материалы Пятого международного транспортно-правового форума / под редакцией А. А. Чеботаревой, В. Е. Чеботарева, Л. М. Малёшиной. — Москва : Изд-во Юридического института РУТ (МИИТ), 2023.

References

1. Koryakin, V. M. Pravovoye obespecheniye deyatel'nosti podrazdeleniy transportnoy bezopasnosti po presecheniyu funktsionirovaniya bespilotnykh kompleksov: problemnyye voprosy [Legal support for the activities of transport security units to suppress the functioning of unmanned systems: problematic issues] / V. M. Koryakin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2024. — № 1 (49). — S. 23—31.
2. Gracheva, YU. V. Vysokoavtomatizirovannyye transportnyye sredstva: ugrozy informatsionnoy sisteme bezopasnosti i pravovaya otvetstvennost' [Highly automated vehicles: threats to the information security system and legal liability] /

- YU. V. Gracheva [i dr.] // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. — 2020. — № 12. — S. 3—9.
3. Polyakova, T. A. Formirovaniye sistemy bespilotnogo transporta: problemy realizatsii gosudarstvennoy politiki obespecheniy informatsionnoy bezopasnosti i pravovogo regulirovaniya [Formation of an unmanned transport system: problems of implementing state policy of ensuring information security and legal regulation] / T. A. Polyakova, A. I. Khimchenko // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 2 (34). — S. 118—126.
 4. Kochoi, S. M. Ugolovno-pravovyye riski ispol'zovaniya bespilotnykh transportnykh sredstv [Criminal legal risks of using unmanned vehicles] / S. M. Kochoi // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2021. — № 7. — S. 125—135.
 5. Polyakova, T. A. Novyye vektory razvitiya sistemy pravovogo obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti kak odnogo iz prioritetrov bezopasnosti (k 30-letiyu prinyatiya Zakona Rossiyskoy Federatsii «O bezopasnosti») [New vectors for the development of the system of legal support for information security as one of the security priorities (to the 30th anniversary of the adoption of the Law of the Russian Federation “On Security”)] / T. A. Polyakova, G. G. Kamalova. // Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2022. — № 2(68). — S. 112—122.
 6. Chetvertye Bachilovskiye chteniya: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Fourth Bachilov Readings: materials of the International Scientific and Practical Conference] / otvetstvennyye redaktory T. A. Polyakova, A. V. Minbaleyev, V. B. Naumov. // Institut gosudarstva i prava RAN. — Moskva ; Saratov : Amirit, 2022.
 7. Formirovaniye sistemy pravovogo regulirovaniya obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti v usloviyakh bol'shikh vyzovov v global'nom informatsionnom obshchestve: monografiya [Formation of a system of legal regulation for ensuring information security in the face of great challenges in the global information society] / pod obshchey redaktsiyey T. A. Polyakovoy. — Moskva ; Saratov : Amirit, 2022.
 8. Publichno-pravovyye problemy transportnogo prava : materialy Pyatogo mezhdunarodnogo transportno-pravovogo foruma [Public legal problems of transport law: materials of the Fifth International Transport Legal Forum] / pod redaktsiyey A. A. Chebotarevoy, V. Ye. Chebotareva, L. M. Maloshinoy. — Moskva : Izd-vo Yuridicheskogo instituta RUT (MIIT), 2023.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.823

Альбиков Илдар Ростямович,
кандидат юридических наук, доцент,
Ульяновский институт гражданской авиации
имени Главного маршала авиации Б. П. Бугаева

Правовое регулирование применения беспилотных летательных аппаратов в воздушном пространстве

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению юридических аспектов и проблем регулирования беспилотных летательных аппаратов в воздушном пространстве. В ней анализируются соответствующие нормативные правовые акты и международные соглашения, регулирующие использование беспилотных летательных аппаратов. Рассматриваются вопросы ответственности за нарушение воздушного законодательства при эксплуатации дронов, а также меры по обеспечению безопасности полетов и защите личных данных при использовании этих устройств. Освещаются возможные изменения в законодательстве для урегулирования данной сферы и снижения рисков, связанных с использованием дронов. В статье также проводится сравнительный анализ правовых норм различных стран в указанной сфере и выделяются основные тенденции в развитии регулирования применения беспилотных летательных аппаратов в воздушном пространстве.

Ключевые слова: летательный аппарат; безопасность; воздушное пространство; авиация.

Ildar R. Al'nikov,
Candidate of Law, associate professor,
Ulyanovsk Civil Aviation Institute

Legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles in airspace

Abstract. The current paper deals with the consideration of legal aspects and problems of regulation of unmanned aerial vehicles in the airspace. There have been analyzed relevant legal acts and international agreements governing the use of unmanned aerial vehicles. There have been considered the issues of

liability for violation of airspace laws when operating drones, as well as measures to ensure flight safety and the protection of personal data when using these devices. There have been highlighted possible changes in legislation to regulate this area and reduce the risks associated with the use of drones. The current paper has also provided a comparative analysis of the legal norms of various countries in this area and highlighted the main trends in the development of regulation of the use of unmanned aerial vehicles in the airspace.

Keywords: aerial vehicles; safety; airspace; aviation.

Юридические аспекты и проблемы регулирования беспилотных летательных аппаратов (далее — БПЛА) в воздушном пространстве становится все более актуальной из-за интенсивного использования их в различных областях, таких как коммерция, безопасность, оборона и др.

Так, регулирование применения БПЛА в воздушном пространстве имеет прямое отношение к безопасности граждан и объектов на земле. Существует необходимость определения ответственности за инциденты, аварии или нарушения, связанные с действиями ЮПЛА.

Проблемы конфиденциальности и защиты данных становятся все более актуальными в связи с использованием БПЛА для сбора информации. Требуется разработать правовые механизмы для обеспечения конфиденциальности и защиты данных, собранных с их помощью.

Использование дронов в воздушном пространстве регулируется рядом нормативных правовых актов как на уровне международного права, так и на уровне отдельных государств.

На международном уровне вопрос использования дронов регулируется конвенциями и соглашениями Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Например, Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагская конвенция) устанавливает законы для использования воздушного пространства и правила безопасности полетов. Кроме того, Европейское агентство по безопасности воздушного движения (ЕАБВД) разрабатывает стандарты и рекомендации по использованию дронов в воздушном пространстве.

На национальном уровне каждое государство имеет свои законы и правила относительно использования дронов. В США, например, действует Федеральное управление гражданской авиации (FAA), которое устанавливает правила для регистрации и управления дронами. В Европейском Союзе используются Принципы безопасности и управления дронами, утвержденные Европейским воздушным агентством.

Также в некоторых странах действуют специальные правила для использования дронов вблизи аэропортов, на городских улицах и на участках национальной безопасности. Важно соблюдать все требования и

рекомендации, чтобы избежать контрсанкций и обеспечить безопасность воздушного пространства.

В России существуют определенные требования по регистрации и сертификации дронов. В частности, законодательством предусмотрено следующее.

1. Регистрация дрона. Владельцы дронов обязаны зарегистрировать свои беспилотные летательные аппараты в Роскомнадзоре. Регистрация производится на специальном портале в сети Интернет.

2. Сертификация дрона. Для участия в коммерческой деятельности или использования дрона в определенных категориях деятельности требуется прохождение процедуры сертификации. Это может включать в себя проверку соответствия дрона заданным требованиям безопасности, качества и техническим характеристикам.

3. Использование дрона. Владельцы дронов обязаны соблюдать законодательство о воздушном пространстве и правила использования беспилотных летательных аппаратов. Например, дроны не должны нарушать частную жизнь граждан, а также не могут использоваться вблизи аэропортов или нарушать другие правила безопасности полетов [Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138)].

В целом, требования по регистрации и сертификации дронов в России направлены на обеспечение безопасного и законного использования беспилотных летательных аппаратов.

В Российской Федерации законодательство определяет юридическую ответственность за нарушение правил полетов и причинение вреда третьим лицам в воздушном пространстве.

Согласно Воздушному кодексу Российской Федерации лицо, которое причинило вред третьим лицам в результате нарушения правил полетов, несет ответственность за возмещение причиненного ущерба. Для установления вины и размера возмещения учитывается характер нарушения, степень его виновности, а также последствия, которые произошли в результате данного нарушения.

Физические лица и юридические лица, осуществляющие деятельность в сфере авиации, обязаны соблюдать все установленные законодательством требования и правила, а также обеспечивать безопасность полетов. В случае нарушения этих требований лицо может быть привлечено к административной или уголовной ответственности в зависимости от степени нарушения и возможных последствий.

Страхование ответственности за использование дронов становится все более актуальным в России, поскольку количество дронов, используемых как в коммерческих, так и в частных целях, постоянно увеличивается. Поэтому страхование ответственности за использование дронов может

оказаться необходимым для защиты собственников и операторов дронов от возможных рисков и ущерба.

Страхование ответственности за использование дронов может осуществляться как по договору обязательного страхования гражданской ответственности (далее — ОСГО), так и по договорам добровольного страхования. В соответствии с законодательством страхование ОСГО необходимо для дронов, вес которых превышает 30 кг. Это страхование обязательно для всех владельцев дронов и позволяет застраховаться от возможных материальных и моральных убытков, причиненных третьим лицам в процессе использования дрона [Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»].

Для полной защиты от рисков при использовании дрона рекомендуется также заключить договор добровольного страхования ответственности за использование дрона. В этом случае страхователь может самостоятельно выбрать объем и условия страхования, соответствующие его потребностям и рискам использования дрона.

Защита персональных данных при использовании беспилотных летательных систем в Российской Федерации регулируется Федеральными законами от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 30 декабря 2015 г. № 462-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов» и другими нормативными правовыми актами.

В частности, операторы беспилотных летательных средств должны обеспечивать конфиденциальность и безопасность персональных данных при их использовании с помощью дронов.

Также важно учитывать, что съемка с использованием дронов может ограничиваться в определенных местах и для определенных целей, включая защиту частной жизни и конфиденциальности граждан.

При использовании дронов для съемки и передачи информации необходимо получить согласие субъектов персональных данных, если их личные данные будут обработаны в процессе использования дрона.

В случае нарушения правил защиты персональных данных при использовании дронов операторы могут быть привлечены к ответственности в соответствии с законодательством о персональных данных и иными нормативными правовыми актами.

Итак, мерами по обеспечению безопасности полетов дронов и предотвращению инцидентов являются следующие.

1. Регистрация дронов и получение разрешения на полет. Владельцы дронов должны зарегистрировать свои устройства и получить разрешение на полет в соответствии с законодательством своей страны.

2. Обучение и сертификация пилотов дронов. Все операторы дронов должны быть обучены и сертифицированы перед тем, как осуществлять полеты.

3. Соблюдение правил воздушного пространства. Дроны должны соблюдать ограничения и требования по использованию воздушного пространства, установленные в соответствии с местным законодательством.

4. Использование системы идентификации и отслеживания дронов. Для обеспечения безопасности полетов дронов рекомендуется использовать системы идентификации и отслеживания, которые позволяют определять местоположение и владельца дрона.

5. Обеспечение безопасного взаимодействия с другими воздушными судами. Для предотвращения инцидентов в воздушном пространстве операторы дронов должны соблюдать предписания по безопасному взаимодействию с другими воздушными судами.

6. Проверка состояния дрона перед полетом. Перед каждым полетом следует проверить состояние беспилотного летательного аппарата, убедившись в исправности всех систем и компонентов.

7. Обеспечение безопасности окружающих. Операторы дронов должны соблюдать меры безопасности, чтобы предотвратить возможные угрозы для окружающих, включая людей, животных и имущество.

8. Соблюдение конфиденциальности и защита личных данных. При использовании дронов необходимо соблюдать конфиденциальность и защищать личные данные, особенно при съемке в чувствительных зонах.

9. Внедрение автоматизированных систем управления дронами. Для улучшения безопасности полетов и предотвращения инцидентов рекомендуется использовать автоматизированные системы управления дронами, которые обеспечивают более надежное и безопасное управление устройством.

10. Сотрудничество с местными властями и аэронавигационными службами. Операторы дронов должны сотрудничать с местными властями и аэронавигационными службами, чтобы обеспечить безопасность полетов и соблюдение законодательства.

В России на данный момент законодательство в области регулирования дронов по-прежнему находится в стадии развития и совершенствования. В 2020 г. был принят закон, который предусматривает ужесточение требований к использованию БПЛА, в том числе введение обязательной регистрации и получение соответствующих сертификатов.

В будущем ожидается, что в России будут введены еще более строгие правила и ограничения для использования БПЛА. Возможно, будет ужесточено требование по получению разрешения на полеты в отдельных зонах, включая городские и другие ограниченные территории.

Развитию рынка беспилотников и росту инвестиций в отечественные проекты будут способствовать совершенствование регулирования,

создание прозрачных правил применения БПЛА и поддерживающей инфраструктуры [<https://www.rbc.ru/industries/news/> (дата обращения: 18 марта 2024 г.)].

Также предполагается, что будет разработано специальное законодательство, касающееся коммерческого использования дронов, включая доставку грузов, аэрофотосъемку и другие виды бизнеса с применением беспилотных летательных аппаратов.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 656.13

Семьянов Евгений Викторович,
кандидат юридических наук, доцент,
Московская городская арбитражная и налоговая
коллегия адвокатов «Люди Дела»

Социальная и юридическая ответственность бизнеса при использовании новых технологий в такси

Аннотация. Автор статьи рассматривает вопросы организации сообщества «такси», объединяющего владельцев организаций и водителей такси, а также актуальные проблемы социальной и юридической ответственности бизнеса такси.

Ключевые слова: право; саморегулируемая организация; цифровизация деятельности такси; социальная ответственность; юридическая ответственность бизнеса.

Evgeny V. Sem'yanov,
Candidate of Law, associate professor,
Moscow City Arbitration and Tax Bar Association "People of Business"

Social and legal responsibility of business when using new technologies in taxis

Abstract. The author of the current paper has considered the issues of organizing a "taxi" community, uniting owners of organizations and taxi drivers, as well as current concerns of social and legal responsibility of the taxi business.

Keywords: law; self-regulatory organization; digitalization of taxi activities; social responsibility; legal liability of business.

Такси! как много в этом звуке...

У каждого из нас при произнесении слова «такси» возникает много ассоциаций: это и знаменитая песня Ванессы Паради, и кадры из советских фильмов Татьяны Лиозновой «Три тополя на Плющихе», Владимира Рогова «Офицеры» и «Горожане», Леонида Гайдая «Бриллиантовая рука» и

знаменитая французская комедия с продолжением «Такси» Люка Бессона и многие другие.

Все они добрые и исключительно положительные.

Многие еще помнят советское такси с его главной героиней — Волгой «ГАЗ-24».

Хочется, чтоб и сегодня к российскому такси оставалось бы такое же теплое и доброе отношение.

Пока мудрые философы не прекращают споры о направлении течения времени: стрела времени или циклично, — отечественный бизнес повторил мировую практику циклического развития.

Появившись по окончании короткого безвременья после эпохи советского такси, отечественное такси дисперсно развеялось по бескрайним российским просторам. Со временем в сфере такси сформировались общие интересы представителей разных социальных групп. Наступил период объединения и укрупнения хозяйствующих субъектов.

Задачи управления в сфере такси актуализировали процессы создания управленческих центров в виде саморегулируемых организаций (СРО). Однако особенности развития отечественного бизнеса и гражданского общества не позволили создать благоприятные условия для развития саморегулирования в сфере такси. Государство не проявило особый публичный интерес к созданию СРО в сфере такси, так как на повестке дня стояли более, с точки зрения расставления приоритетов, важные политические и управленческие задачи. Саморегулирование в такси осталось в сфере добровольного объединения. Проведенный летом 2014 г. в Санкт-Петербурге II Международный Евразийский форум «ТАКСИ» не смог переломить ситуацию.

Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 580-ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» — единственный специальный закон, регулирующий деятельность такси, — не упоминает ни слова о саморегулировании в отрасли, ни добровольном, ни в силу закона.

Таким образом, бизнес, отказавшись *de facto* от добровольного саморегулирования и от идеи построения саморегулирования *ex legis*, встал перед осмыслением цифровизации. Активный выход на рынок такси Яндекса создал условия для еще большей концентрации и ускорения цифровизации бизнеса такси. Уход с российского рынка в 2022–2023 гг. зарубежных операторов такси стало финальной точкой в монополизации отечественного рынка.

Сегодня в России есть одно такси — Яндекс.

И именно это обстоятельство поставило «жирный крест» на саморегулировании в такси. Некоторые идеологи развития отрасли полагают, что причина в цифровизации, которая сменила необходимость непосредственного контроля контролем цифровых видеокамер. Однако это не так — причиной тому стала стремительная монополизация рынка.

Помимо внешнего контроля за местоположением машины такси, оперативной связи с водителями и т.п., цифровизация существенно облегчила и внутреннее управление субъектами хозяйственной деятельности в отрасли.

Формализация процессов привела к формированию бинарной системы управления, что, с одной стороны, упростило это управление, сделало его более прозрачным и понятным всем его субъектам, а с другой — создала условия для вовлечения разного рода фейков в этот же процесс управления. Так называемый «человеческий фактор» не исключил при цифровизации включения некорректной, искусственно созданной и потому не отвечающей реальной ситуации, а иногда и просто ложной информации, на основании которой техника производит аналитическую работу. В результате выводы не соответствуют действительности и сформированные на их основании управленческие решения оказывают неэффективное воздействие на управляемую среду.

Полное исключение «человеческого фактора» невозможно, так как в этом случае человека не останется, и нам впору будет вслед за древнегреческим мыслителем Диогеном Синопским зажечь фонарь и выйти на поиск человека.

Повальное увлечение российского истеблишмента и многочисленных им подражателей учением итальянского экономиста и социолога Вильфредо Парето, по классической модели А. С. Пушкина («чему-нибудь и как-нибудь») сведенное в итоге к усвоению лишь знаменитого закона пропорции «80/20», позволяющему, полагая себя в числе меньшинства, продолжать ощущать себя избранным, если не Богом, то человечеством, оперируя, не в полной мере отдавая себе в том отчет, законом больших чисел, пренебрегать значением жизни человека в пользу увеличения дохода, не рассматривать отдельного человека как заслуживающего внимания явления.

Подобный подход привел к формированию драконовской системы штрафов, как административных, так и дисциплинарных, сведенной в конечном счете к реализации единственной цели накопления средств. Вся маркетинговая мишура вокруг вопросов юридической ответственности субъектов отрасли направлена на введение в заблуждение управляемых субъектов, превращение их, таким образом, из субъектов в объекты.

«Однажды я спросил владельца отеля на лыжном курорте, почему он не поднимет цены в период рождественских праздников. Он ответил: “Если спугнуть клиентов в Рождество, они не вернутся в марте”» [1, стр. 147].

Речь идет о социальной ответственности бизнеса.

Лауреат Нобелевской премии по экономике Ричард Талер провел исследования, что делает экономическую транзакцию «справедливой» в глазах покупателя? В результате этого исследования выяснилось, что решения бизнес-задач в определенных ситуациях происходит под влиянием «ослепления теорией». [Это концепция еще одного лауреата Нобелевской премии по экономике — Даниэля Канемана, — суть которой заключается в том, что в университетах и на курсах МВА учат думать слишком рационально, при этом забывая, что значит думать как простой человек.] Например, «повышение цен на лопаты после сильного снегопада действительно вызывает возмущение. Есть даже специальный термин для этого: “гауджинг”. ...Когда магазин поднимает цену на лопаты на следующий день после сильного снегопада, это воспринимается как давление на потребителей, находящихся в безвыходном положении» [1, стр. 138]. В США, стране, экономику и политику которой мы часто критикуем, но, однако, следуем по тому же пути, в отличие от России «во многих местах действует запрет на “гауджинг”, так как считается, что для человека такое действие оскорбительно» [1, стр. 138–139].

Я далек от идеализации какой-либо страны, в том числе и США, однако данный пример является положительным, подобное поведение преисполнено уважения к человеку, к человеческому достоинству, что, безусловно, заслуживает, как минимум, проявления внимания со стороны отечественного бизнеса.

«...Восприятие справедливости связано с эффектом эндаумента. И покупатели, и продавцы чувствуют, что они вправе рассчитывать на определенные условия ведения торговли, к которым привыкли, поэтому любое отклонение от этих условий рассматривают как убыток. Это чувство собственности по отношению к привычным условиям продажи особенно ярко проявляется тогда, когда продавец начинает брать плату за то, что обычно было бесплатным или включено в общую стоимость. В этом случае статус-кво становится тем, с чем проводится сравнение. Если рестораны начинают брать дополнительную плату за то, чтобы клиенты могли сидеть, пока едят, это стало бы нарушением привычной нормы, которая состоит в том, что покупка ужина включает и возможность использования стула, пусть и не самого удобного. Естественно, потребители считают, что компании и работодатели имеют право на извлечение (в разумном количестве) прибыли — никто не ждет от производителя, что он будет бесплатно раздавать свою продукцию. Поэтому повышение цены вследствие увеличения издержек на производство почти всегда считается справедливым» [1, стр. 140–141].

«Имидж справедливой компании особенно важен для тех фирм, которые планируют оставаться в бизнесе, обслуживая одних и тех же клиентов долгое время, поскольку в их случае несправедливые действия обойдутся дороже.

На самом деле после урагана самую дешевую в стране фанеру можно купить в том месте, которое сильнее всего пострадало от стихии...» [1, стр. 142].

К сожалению, это понимают не все компании.

В свете заявленной темы особый интерес вызывает случай, произошедший с компанией *Uber*.

«Одной из особенностей бизнес-модели *Uber* является то, что цены могут меняться в зависимости от текущего спроса. Эту стратегию компания называет “повышающим коэффициентом” [1, стр. 146]. Российский Яндекс применяет в своей повседневной работе ту же бизнес-стратегию и модель.

Итогом применения вышеназванной бизнес-модели после резкого повышения во время снежной бури компанией *Uber* стоимости проезда в такси стала проверка прокуратуры модели ценообразования компании.

В результате проверки модель претерпела существенные изменения и теперь в случае очередной экзистенциальной ситуации резкие скачки цен на проезд в такси исключены.

Казалось бы, российский Яндекс должен был принять во внимание при разработке своей бизнес-модели уроки *Uber*’а, ситуации с московским такси в экстремальные моменты, связанные с терактами в московском метро, и т. п. Нет, российский бизнес такси глух и нем к проблемам своих потребителей. Он же монополист. Руководство Яндекса, может, и понимает всю несправедливость своей бизнес-модели, но в отсутствие конкурентов и полной апатии со стороны правоохранительных и иных государственных органов так же понимает, что нет препятствий к достижению поставленных целей. «...любой крупный игрок рынка, который предпринимает действие, нарушающее существующие нормы справедливости, очень рискует, если его конкуренты не сделают того же» [1, стр. 145]. А, если конкурентов нет, вообще нет?..

Один из идеологов развития отрасли в ходе форума 22 марта 2024 г. ответил на подобные претензии, что уже давно все обстоит иначе и сейчас в случае экстремальной ситуации такси цены не поднимает. Спустя два часа стало известно о большой трагедии в Крокусе. Цены на проезд в такси Яндекс снизил лишь спустя два часа, как стало известно о случившемся. Причем не постеснялись публично о том заявить бегущей строкой на телевидении.

Давать оценку Яндексу — занятие бессмысленное: найдутся сторонники и противники проявленной позиции. Государство должно дать окончательную оценку подобному поведению бизнеса, дав всем понять, кто в доме генерал. Реакция государства станет маркером сущности самого государства.

Литература

1. Талер, Р. Новая поведенческая экономика: почему люди нарушают правила традиционной экономики и как на этом заработать / Р. Талер. — Москва : Эксмо, 2022.

References

1. Taler, R. Novaya povedencheskaya ekonomika: pochemu lyudi narushayut pravila traditsionnoy ekonomiki i kak na etom zarabotat' [New behavioral economics: why people break the rules of traditional economics and how to make money from it] / R. Taler. — Moskva : Eksmo, 2022.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.9

Быстрякова Светлана Анатольевна,
Акционерное общество «Нефтетранссервис»

Формирование государственной политики реализации национальных целей развития Российской Федерации в системе транспортной безопасности: публично-правовые вопросы цифрового оборота и защиты персональных данных граждан

Аннотация. Системные проблемы развития правового обеспечения информационной безопасности транспортного комплекса, как показывает исследование, сегодня приобретают приоритетный характер и стратегическое значение в связи с включением в критическую информационную инфраструктуру. Актуальность научных исследований определена в настоящее время и требованиями реализации стратегических целей национального развития, определенных Президентом РФ после вступления в должность 7 мая до 2024 г. Выполнение стратегических задач государственной политики, направленных на обеспечение приоритета прав и свобод человека, справедливости в социальной сфере и обеспечение равенства возможностей граждан, безопасности общества и государства, непосредственно связано с развитием транспорта, его мультипликацией практически со всеми сферами и отраслями, задачами достижения цифровой зрелости экономики России в сложных условиях дальнейшей цифровизации, санкционной агрессии и формирования многополярного мира. Укрепление государственного суверенитета России связано с обеспечением транспортной безопасности во всех его проявлениях для достижения требуемого уровня состояния защищенности. В условиях цифровой трансформации это напрямую связано с обеспечением информационной безопасности, защиты граждан от деструктивного информационного воздействия, формированием защиты цифрового оборота их персональных данных. Автором обоснована актуальность этой темы, учитывая стратегические задачи национального развития, включая связанные с разработкой и принятием обновленного блока национальных проектов в отношении развития инфраструктуры транспортной системы,

туризма, экономики данных и др. В связи с этим необходим научный анализ с позиции информационного права, а также на основе мониторинга правоприменения, состояния правового регулирования и развития процессов формирования межотраслевого института правового регулирования цифрового оборота персональных данных в системе транспортной безопасности.

Ключевые слова: информационная безопасность; транспортная безопасность; защита персональных данных; цифровой оборот персональных данных; трансграничность; идентификация субъектов.

Svetlana An. Bystryakova,
Joint Stock Company "Neftransservis"

**Formation of state policy for the implementation
of national goals of the development of the Russian Federation
in the transport security system: public and legal issues
of digital circulation and protection of personal data of citizens**

Abstract. At present systemic problems in the development of legal support for information security of the transport complex, as the current study shows, are of great priority and strategic importance due to their inclusion in the critical information infrastructure. The relevance of the study is currently determined by the requirements for the implementation of the strategic goals of national development, defined by the President of the Russian Federation after Inauguration on May 7, 2024. The implementation of strategic objectives of state policy which is aimed at prioritizing human rights and freedoms, justice in the social sphere and ensuring equality of citizens, society and state security, is directly related to the transport development, its multiplication with almost all spheres and industries, and the tasks of achieving digital maturity of the Russian economy in difficult conditions of further digitalization, sanctions aggression and the formation of a multipolar world. Strengthening the state sovereignty of Russia is associated with enforcing transport security in all its manifestations to achieve the required level of security. In the context of digital transformation, this is directly related to enforcing information security, protecting citizens from destructive information effect, and developing protection for the digital circulation of their personal data. There has been substantiated the relevance of this topic, considering the strategic objectives of national development, including those related to the development and adoption of an updated block of national projects on the development of transport system infrastructure, tourism, data economy, etc. In this regard, a scientific analysis is of great necessity according to information law, as well as based on law enforcement monitoring, the state of legal regulation and the

development of processes for the formation of an intersectoral institution of legal regulation of the digital circulation of personal data in the transport security system.

Keywords: information security; transport security; protection of personal data; digital circulation of personal data; cross-border; identification of subjects.

В условиях изменения мироустройства, усиления санкционной политики недружественных по отношению к России государств и в целях обеспечения устойчивого социального и экономического развития страны особую актуальность приобретают правовые вопросы обеспечения приоритетов национальной безопасности и укрепления национального суверенитета в контексте формирования высокого уровня технологической независимости Российской Федерации во всех областях экономики, развития экономики данных и системы государственного управления. В связи с этим следует особо выделить информационную безопасность как один из системообразующих факторов и стратегических векторов национальной безопасности. Несомненную важность и социальную значимость в настоящее время всеобщей цифровой трансформации приобретает информационное обеспечение транспортной безопасности и выработка системных научно обоснованных межотраслевых подходов в этой области [1].

Развитие национальной транспортной сферы при одновременном обеспечении ее информационной безопасности выступает одним из краеугольных камней достижения национальной безопасности России, поскольку транспортный комплекс — это огромная критическая информационная инфраструктура (далее — КИИ), которая постоянно масштабируется. Также нельзя недооценивать беспрецедентную территорию России и связанные с этим новые задачи в рамках поручения о разработке и утверждении целого блока новых национальных проектов, определенных в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309. В рамках этих проектов важное значение, кроме прочего, придается формированию единой системы пространственных данных. Следует также отметить, что предусмотрено принятие комплексного плана развития, в котором наряду с иными в центре внимания находится транспортная инфраструктура. Обращает внимание, что во многих действующих актах стратегического планирования в области безопасности, начиная с общих — Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Доктрины информационной безопасности Российской Федерации и до специализированной Морской доктрины Российской Федерации, отмечается стратегическое значение обеспечения транспортной безопасности, технологического развития отраслей экономики и цифровизации. В связи с этим, безусловно, важны вопросы научно-

технологического развития и задачи достижения технологического суверенитета страны в транспортной сфере посредством повышения уровня связанности территории России, создания интеллектуальных транспортных средств, достижения лидерства в мире в отношении транспортно-логистических систем.

Между тем для организационно-правового обеспечения транспортной безопасности, включая защищенность транспортных средств и транспортной инфраструктуры, пассажиров и сотрудников транспортного комплекса согласно Федеральному закону от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в ходе реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1285-р, разработана и используется единая государственная информационная система обеспечения транспортной безопасности (далее — ЕГИС ОТБ).

В 2018 г. традиционное мероприятие Минтранса России — «Транспортная неделя» прошла в ракурсе идей цифровой трансформации и ключевой темой множества докладов и обсуждений явилась цифровизация в транспортной сфере, в основе которой именно формирование ЕГИС ОТБ [URL: <https://securityexp.ru/novyi-etap-razvitiia-egis-otb/> (дата обращения: 11 мая 2024 г.)]. 1 сентября 2023 г. вступило в силу новое Положение об этой системе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 августа 2023 г. № 1251.

Ключевой целью разработки и использования ЕГИС ОТБ является информационное обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти для реализации установленных организационно-правовых, технических, экономических и иных мер в сфере функционирования всех видов транспорта. Это касается нейтрализации и противодействия возрастающим угрозам незаконного вмешательства в работу транспорта на территории России. Рассматриваемая система обеспечивает поддержку цифровыми данными выполнение полномочий Минтранса России, Росавиации, Росавтодора, Росжелдора, Росморречфлота, Ространснадзора и иных уполномоченных организаций. В рамках межведомственного взаимодействия производится информационное обеспечение деятельности субъектов транспортной безопасности, включая ФСБ России и МВД России.

Совокупность цифровых данных, включенных в рассматриваемую систему, согласно действующему законодательству, является государственным информационным ресурсом, а сама система — централизованной, территориально-распределенной государственной системой и объектом КИИ. В цифровые системы персональных данных входят данные о пассажирах, персонале и экипажах средств транспорта, используемых при решении определяемых государством задач безопасности функционирования транспортного комплекса.

Государственные услуги в области транспортной безопасности в цифровом формате реализуются на основе использования уполномоченными органами инфраструктуры ЕГИС ОТБ в соответствии с правовым регулированием, включающим и вопросы обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе [2]. Переход от так называемой «бумаги» к «цифре» позволил транспортной отрасли и ее составляющей транспортной безопасности сократить не только финансовые, но и временные затраты на совершение юридически значимых действий. Важно отметить, что начиная с 2022 г. сервис для заявителей стал доступен на портале Госуслуг [3].

Разработчиком ЕГИС ОТБ выступило ФГУП «ЗащитаИнфоТранс», подведомственное Минтрансу России, которое осуществляет его эксплуатацию на всех этапах жизненного цикла. Условия и порядок осуществления доступа к цифровым данным системы определяются ст. 11 Федерального закона «О транспортной безопасности» и приказом Минтранса России от 2 мая 2024 г. № 162 «Об утверждении порядка формирования и ведения автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале (экипаже) транспортных средств, а также срока хранения и порядка предоставления содержащихся в них данных». Вместе с тем порядок создания, ведения и доступа заинтересованных лиц к ЕГИС ОТБ регламентируется целой совокупностью нормативных правовых и иных актов, в том числе: Федеральными законами «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об обеспечении безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», «О персональных данных» и др.

В Положении о единой государственной информационной системе обеспечения транспортной безопасности определены цель, задачи, принципы функционирования, структура, состав ресурсов и подсистем, а также закреплены полномочия участников информационного взаимодействия, и что важно подчеркнуть, предусмотрены общие требования к защите информации, включая персональные данные.

В рамках данной статьи заслуживает отдельного внимания вопрос об обороте цифровых данных о гражданах и его правовом обеспечении в целях защищенности. Объем персональных данных россиян, передаваемых в ЕГИС ОТБ, возрастает в прогрессии, что требует выработки новых научно обоснованных подходов к актуальным вопросам обеспечения информационной безопасности и цифрового оборота персональных данных граждан России в системе транспортной безопасности [4, стр. 252; 5, стр. 166]. При этом вышеназванная государственная автоматизированная система уже сегодня включает в себя множество централизованно обрабатываемых баз персональных данных пассажиров и персонала (экипажа) средств различных видов

транспорта. Однако наблюдается тенденция увеличения в ближайшие три года объема обрабатываемых данных. Вместо 6 видов данных планируется обрабатывать 22. Наряду с этим виды дополнительных цифровых данных пассажиров, планируемых для передачи и обработки в рассматриваемую информационную систему, Минтранс России пока не раскрывается. Это закреплено в паспорте ведомственной программы цифровой трансформации на 2024 г. и плановый период 2025-2026 гг. Минтранса России, который размещен в Федеральной государственной информационной системе координации информатизации [URL: <https://www.pnp.ru/social/fsb-i-mvd-uznayut-o-passazhirakh-vsyo.html> (дата обращения: 12 мая 2024 г.)].

Согласно новому порядку, утвержденному приказом Минтранса России от 2 мая 2024 г. № 162, помимо традиционных данных паспорта и билета пассажиров планируется обязать перевозчиков передавать в единую базу цифровые данные, указанные гражданином при бронировании и покупке билета, включая *PNR (Passenger Name Records)* — специальный цифровой код, присутствующий на билете после бронирования (включает номер телефона, адрес электронной почты, сведения о билете), который должен проверить подлинность билета и получить сервисы регистрации и получения посадочного талона, а также возврата или обмена.

Дополнительно предлагается аккумулировать цифровые данные учетной записи пользователя сайта или приложения перевозчика (логин и пароль), IP-адрес и номер порта, с которого передавалась информация. При оплате бронирования или покупке билета банковской картой планируется, что перевозчик должен передать четыре последние цифры карты и данные банка, а также стоимость приобретаемого билета и класс обслуживания, выбранный пассажиром. Ранее они должны были вносить лишь паспортные данные, дату поездки и маршрут. Указанные данные будут храниться семь лет. Одновременно отмечается, что все указанные сведения должны передаваться перевозчиками воздушного, водного и железнодорожного транспорта, а также автотранспорта на междугородном и международном сообщении за некоторыми исключениями. Перечисленные персональные данные в цифровой форме в соответствии с проектом должны поступать в ЕГИС ОТБ.

Необходимо обратить внимание на различные дискуссионные точки зрения о внесении указанных изменений. Так, Ассоциацией эксплуатантов воздушного транспорта (далее — АЭВТ) указывается, что определенная часть дополнительных данных о пассажирах, планируемых к обработке в ЕГИС ОТБ (в частности логин и пароль учетной записи пользователя), являются «сведениями конфиденциального характера, в связи с чем не подлежат раскрытию без согласия субъекта таких данных» [URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6531303> (дата обращения: 11 мая 2024 г.)]. Кроме того, передача данных цифрового кода *PNR* в течение нескольких минут после завершения регистрируемой операции с

проездными билетами «не соответствует установленным стандартам и рекомендациям ИКАО и является труднореализуемой задачей как для российских, так и иностранных перевозчиков, использующих различные системы бронирования». Также АЭВТ отмечает, что обработка таких цифровых данных осуществляется в соответствии с международным стандартом ИКАО (Doc 9944) «Рекомендации в отношении записей регистрации пассажиров (*PNR*)», предписывающей «не требовать от эксплуатанта возлагать на него ответственность за предоставление данных *PNR*» [URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6531303> (дата обращения: 11 мая 2024 г.)].

Вместе с тем обращено внимание, что действующее законодательство не обязывает перевозчиков или уполномоченных агентов на этапе бронирования получать у пассажира данные документа, удостоверяющего личность, что определяет вопрос о целесообразности указанной обработки в целях защиты прав пассажиров. Увеличение массива обрабатываемых цифровых данных формирует новые информационные угрозы и риски большей уязвимости субъектов персональных данных и информационных систем, а также требует принятия дополнительных средств защиты, увеличивая нагрузку на оператора [6]. Как справедливо отмечают специалисты авиакомпаний, «чем больше информации собирается, тем больше может быть негативных последствий в случае утечки» [URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6531303> (дата обращения: 11 мая 2024 г.)]. Это влияет на важность обсуждения и научного обоснования вопроса о достаточности либо избыточности информации, планируемой к обработке, информационных рисках в этой области и соотношении принимаемых решений с ценностными ориентирами правовой защиты персональных данных граждан [7; 8].

Заместитель Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по информационной политике, информационным технологиям и связи А. Горелкин в своем аккаунте указал, что не сомневается в уровне защиты ЕГИС ОТБ, что он превышает многие системы бронирования. Однако следует признать избыточным набор персональных данных для предоставления в систему Минтранса России. «Например, пароль для доступа в личный кабинет пользователя. Не понимаю, как его раскрытие поможет обеспечить безопасность пассажиров. Наоборот, это создаст дополнительные риски, ведь перевозчики будут вынуждены прекратить шифровать пользовательские пароли. Хакеры скажут “спасибо”», — констатировал А. Горелкин [URL: <https://www.pnp.ru/social/fsb-i-mvd-uznayut-o-passazhirakh-vsyo.html> (дата обращения: 12 мая 2024 г.)]. Кроме того, следует отметить, что избыточный сбор данных не соответствует основным принципам законодательства о персональных данных и нарушает права и свободы граждан [6], а также размывает формирование концептуальных

положений правового обеспечения защиты данных цифровых сервисов [9].

Вызывает интерес и вопрос в отношении использования персональных данных при рейсовых автобусных перевозках, при котором через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет оформляется около 10—15% проездных документов, что отмечается директором «Объединения автопассажирских перевозчиков» Т. Ракуловой. Верификация банковских карт пассажиров при безналичном расчете за билеты создаст дополнительные сложности для организаций перевозчиков. Она отмечает, цифровизация в этой области и сбор персональных данных пассажиров успешно внедряются в международной практике, однако увеличение круга обрабатываемых данных сегодня «опережает ситуацию на российском рынке перевозок» [URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6531303> (дата обращения: 11 мая 2024 г.)].

Вместе с тем благодаря предполагаемым нововведениям заинтересованные государственные ведомства имеют возможность получать уведомления о паспорте обеспечения транспортной безопасности транспортного средства в электронном виде, сведения о категоризированных объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, а также записи о пассажирских перевозках по всем видам транспорта в ЕГИС ОТБ.

Рассмотренное позволяет сделать ряд выводов. Как показывает исследование, вопросам организационно-правового обеспечения информационной безопасности при обороте цифровых персональных данных, особенно в условиях современной трансграничности транспортного комплекса, уделяется специалистами и исследователями значительное внимание. Отмечается тенденция увеличения массива сбора и обработки персональных данных в целях обеспечения транспортной безопасности. Предполагается, что таким образом увеличится вероятность выявления пассажиров, представляющих опасность для транспортного комплекса, в целях противодействия нарушениям на транспорте и повышения антитеррористической защищенности. При этом, по мнению специалистов, обычные граждане не испытают неудобств и не почувствуют разницы, так как все собираемые данные будут также храниться в надежно защищенной системе — ЕГИС ОТБ, которая постоянно совершенствуется.

Для перевозчиков возможны риски наложения на них новых расходов (штрафы за утечку информации, а также необходимость «перестройки» внутренних процессов), обязанностей и ответственности за сбор и передачу дополнительных сведений. При этом вопрос обеспечения безопасной передачи всех необходимых данных граждан в государственную систему без допущения утечек является первоочередным, требующим дальнейших научных исследований и

внимания при формировании государственной политики и правоприменении.

Литература

1. Трансформация информационного права : монография / ответственные редакторы Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, В. Б. Наумов. — Москва : Институт государства и права РАН, 2023.
2. Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе: монография / под общей редакцией Т. А. Поляковой. — Саратов : Амирит, 2020.
3. Чеботарева, А. А. Этапы формирования новой модели управления цифровой трансформации транспортных предприятий / А. А. Чеботарева, Е. И. Данилина // Бизнес. Образование. Право. — 2024. — № 1 (66). — С. 46—52.
4. Бойченко, И. С. Цифровая трансформация и новеллы в правовом регулировании, направленные на защиту персональных данных в Российской Федерации / И. С. Бойченко, С. А. Быстрякова // Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации : монография / ответственные редакторы Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, В. Б. Наумов. — Москва : ИГП РАН, 2022.
5. Быстрякова, С. А. Биометрические персональные данные: правовые проблемы и организационно-правовые риски / С. А. Быстрякова, В. С. Буланова // Шестые Бачиловские чтения: сборник статей участников Международной научно-практической конференции / ответственные редакторы Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, В. Б. Наумов. — Москва, 2023.
6. Правовое регулирование оборота персональных данных в условиях современных вызовов и угроз: монография / под ред. А. М. Минбалеева. — Саратов: ООО «Амирит», 2023. — 138 с.
7. Камалова, Г. Г. Информационно-правовые риски / Г. Г. Камалова // Цифровые технологии и право : сборник научных трудов I Международной научно-практической конференции : в 6 томах / под редакцией И. Р. Бегишева [и др.]. — Казань, 2022.
8. Полякова, Т. А. Ценностные изменения развития информационного права России / Т. А. Полякова, Г. Г. Камалова // Правовое государство: теория и практика. — 2023. — № 2 (72). — С. 53—59.
9. Камалова, Г. Г. Вопросы правового обеспечения информационной безопасности в контексте развития цифровых сервисов / Г. Г. Камалова // Информационное право. — 2022. — № 4 (74). — С. 38—40.

References

1. Transformatsiya informatsionnogo prava : monografiya [Transformation of information law] / otvetstvennyye redaktory T. A. Polyakova, A. V. Minbaleyev, V. B. Naumov. — Moskva : Institut gosudarstva i prava RAN, 2023.
2. Modeli pravovogo regulirovaniya obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti v usloviyakh bol'shikh vyzovov v global'nom informatsionnom obshchestve: monografiya [Models of legal regulation of ensuring information security in the face of great challenges in the global information society] / pod obshchey redaktsiyey T. A. Polyakovoy. — Saratov : Amirit, 2020.
3. Chebotareva, A. A. Etapy formirovaniya novoy modeli upravleniya tsifrovoy transformatsii transportnykh predpriyatiy [Stages of formation of a new model for

- managing the digital transformation of transport enterprises] / A. A. Chebotareva, Ye. I. Danilina // *Biznes. Obrazovaniye. Pravo.* — 2024. — № 1 (66). — S. 46–52.
4. Boychenko, I. S. Tsifrovaya transformatsiya i novelty v pravovom regulirovanii, napravlennyye na zashchitu personal'nykh dannykh v Rossiyskoy Federatsii [Digital transformation and innovations in legal regulation aimed at protecting personal data in the Russian Federation] / I. S. Boychenko, S. A. Bystryakova // *Novyye gorizonty razvitiya sistemy informatsionnogo prava v usloviyakh tsifrovoy transformatsii : monografiya / otvetstvennyye redaktory T. A. Polyakova, A. V. Minbaleyev, V. B. Naumov.* — Moskva : IGP RAN, 2022.
 5. Bystryakova, S. A. Biometricheskiye personal'nyye dannyye: pravovyye i organizatsionno-pravovyye riski [Biometric personal data: legal problems and organizational and legal risks] / S. A. Bystryakova, V. S. Bulanova // *Shestyye Bachilovskiyeye chteniya: sbornik statey uchastnikov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii / otvetstvennyye redaktory T. A. Polyakova, A. V. Minbaleyev, V. B. Naumov.* — Moskva, 2023.
 6. Pravovoye regulirovaniye oborota personal'nykh dannykh v usloviyakh sovremennykh vyzovov i ugroz: monografiya [Legal regulation of the circulation of personal data in the context of modern challenges and threats] / pod red. A. M. Minbaleyeva. — Saratov: OOO «Amirit», 2023. — 138 s.
 7. Kamalova, G. G. Informatsionno-pravovyye riski [Information and legal risks] / G. G. Kamalova // *Tsifrovyye tekhnologii i razvitiye : sbornik nauchnykh trudov i Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii : v 6 tomakh / pod redaktsiyey I. R. Begisheva [I dr.].* — Kazan', 2022.
 8. Polyakova, T. A. Tsennostnyye izmeneniya razvitiya informatsionnogo prava Rossii [Value changes in the development of information law in Russia] / T. A. Polyakova, G. G. Kamalova // *Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika.* — 2023. — № 2 (72). — S. 53–59.
 9. Kamalova, G. G. Voprosy pravogo obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti v kontekste razvitiya tsifrovyykh servisov [Issues of legal support of information security in the context of the development of digital services] / G. G. Kamalova // *Informatsionnoye pravo.* — 2022. — № 4 (74). — S. 38–40.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.45

Козаченко Надежда Евгеньевна,
Акционерное общество «ТМХ-Локомотивы»

О понятии информационной безопасности в транспортной сфере

Аннотация. В основе нормативного регулирования вопросов обеспечения информационной безопасности лежит специфика данной категории как особого правового явления. Вместе с тем в научной литературе определенность относительно сущности указанного правового явления, его характерных черт и имманентных признаков правоотношений отсутствует, что объясняется многозначностью и комплексностью самого этого явления, зачастую непоследовательным подходом законодателя к определению указанного понятия. Проблема усугубляется неопределенностью доктринальной дефиниции информационной безопасности как базового категориального понятия, что не позволяет выявить его сущностные признаки и свойства применительно к такому объекту правовой охраны, как транспортная сфера. По результатам исследования автором доказывается, что реальные противоречия между «правовым» (объектным) и «технологическим» подходами к определению информационной безопасности отсутствуют, а авторские позиции лишь взаимно дополняют друг друга. Предлагается совместить в понятии информационной безопасности саму деятельность по достижению состояния защищенности и результат такой деятельности. С учетом специфики транспортной отрасли автором предложено определение информационной безопасности в транспортной сфере, а также сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства в части уточнения присутствующих в нем дефиниций.

Ключевые слова: информационная безопасность; защита информации; безопасность транспортной сферы; информационное правоотношение; информация.

Nadezhda Ev. Kozachenko,
Joint Stock Company “TMKh-Locomotives”

On the concept of information security in the transport field

Abstract. The basis for regulatory regulation of information security issues is the specificity of this category as a special legal phenomenon. At the same time, in the scientific literature there is no certainty regarding the essence of this legal phenomenon, its characteristic features and immanent signs of legal relations, which is explained by the polysemy and complexity of this phenomenon itself, and an inconsistent approach of a lawmaker to the definition of this concept. The problem is aggravated by the uncertainty of the doctrinal definition of information security as a basic categorical concept, which does not allow identifying its essential features and properties in relation to such an object of legal protection as a transport field. Based on the study results, there has been proved that there are no real contradictions between the 'legal' (objective) and 'technological' approaches to defining information security, and the author positions only complement each other. There has been proposed to combine the activity itself to achieve a state of security and the result of such activity in the concept of information security. Considering the specifics of the transport industry there has been proposed a definition of information security in the transport field and made proposals to improve the current legislation in terms of clarifying the definitions present in it.

Keywords: information security; data protection; transport security; information legal relationship; information.

Введение

Информационная безопасность выступает сегодня относительно новым феноменом российского права. Как следствие, наблюдается отсутствие единообразия в понимании содержания указанной юридической конструкции.

Между тем информационной безопасности уделяется все большее значение не только в доктрине информационного права, но и законодателем.

В частности, в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 определено, что сама национальная безопасность Российской Федерации во многом зависит от обеспечения информационной безопасности, причем указывается, что в ходе технического прогресса эта зависимость будет только расти.

В текущей ситуации особенно важно уяснение понятия «информационная безопасность транспортной сферы», поскольку именно исследование сущностных признаков данной категории способно стать исходным началом для изучения проблем правового обеспечения информационной безопасности на транспорте.

Информационная безопасность в терминах законодательства

Свое понимание информационной безопасности законодательство РФ основывает на общепринятом этимологическом определении категории «безопасность», совмещая выявленные сущностные признаки данной категории с параметрами информации и ее защиты, хотя, следует отметить, что у термина «безопасность», по меньшей мере, четыре лексических значения.

В частности, этимологически «безопасность» означает некоторое состояние защищенности [18, стр. 15], саму способность к сохранению в условиях, которые в силу своей природы способствуют разрушению [19, стр. 19], даже условия обстановки, при которых можно избежать негативных последствий [20, стр. 28].

За основу законодателем принят первый вариант, позволяющий рассматривать безопасность именно как состояние защищенности. Исходя из такого понимания безопасности, в законе формулируются легальные определения категории «информационная безопасность», хотя и с некоторыми уточнениями в отношении соответствующего результата правотворчества, что определяется применением лишь части приемов моделирования достижения эффективности правового регулирования [15, стр. 78—79].

Так, на уровне базовых нормативных актов, регулирующих вопросы информационных правоотношений в части обеспечения их безопасности, используется широкое определение информационной безопасности. По мере конкретизации подхода к правовому регулированию той или иной сферы общественной жизни, подвергнутой правовому воздействию, происходит и конкретизация понятия «информационная безопасность» в соответствующих правовых актах. При этом, когда речь идет уже о технологических параметрах обеспечения информационной безопасности, под ней понимается совокупность тех из указанных параметров, что способны в условиях их взаимодействия и взаимовлияния обеспечить ожидаемое позитивное состояние защищенности. Указанное обстоятельство объективно и объясняется в литературе спецификой информационной структуры любой юридической практики, в том числе по обеспечению безопасности [14, стр. 3].

В частности, подп. «в» п. 2 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации под информационной безопасностью предлагает понимать такое состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются 1) реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, 2) достойные качество и уровень жизни граждан, 3) суверенитет, 4) территориальная целостность и 5) устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, 6) оборона и безопасность государства.

Соответственно, указанным путем определены социально-значимые цели достижения информационной безопасности как состояния, а сама информационная безопасность, таким образом, — это лишь полезное и в ряде случаев необходимое свойство информационного пространства.

В условиях конкретизации правового регулирования происходит и уточнение полезных ожидаемых свойств информационной безопасности.

Так, в п. 4 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» под информационной безопасностью детей понимается состояние их защищенности, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию. Нельзя назвать данное уточнение удачным, поскольку риск в той или иной форме присутствует всегда, вопрос лишь в степени этого риска (вероятности наступления вредных последствий), однако законодатель в этом случае высказался весьма определенно.

Наконец, утвержденные нормами права технологические стандарты определяют информационную безопасность уже в качестве результата защиты конфиденциальности, целостности и доступности информации [ГОСТ Р ИСО/МЭК 27002-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Информационные технологии. Методы и средства обеспечения безопасности. Свод норм и правил применения мер обеспечения информационной безопасности (утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 20 мая 2021 г. № 416-ст)].

Таким образом, легальное определение информационной безопасности как категории не отличается последовательностью. Определение понятия «информационная безопасность транспортной сферы» в законодательстве не содержится.

Подходы к определению категории «информационная безопасность» в доктрине: многозначность, комплексность, классификация

Прежде всего, правовая наука принимает за основу исследований именно легальное определение информационной безопасности. Непоследовательность законодателя объясняется многозначностью самого термина «информационная безопасность». Имеющиеся в научной литературе обзоры существующих авторских позиций позволяют говорить, по меньшей мере, о четырех возможных видах словоупотребления термина «информационная безопасность», а именно, 1) в качестве указания на доктринальное или системное свойство — свойство защищенности, 2) в виде отдельного элемента особого типа информационных правоотношений — их результата, 3) исходя из деятельностных аспектов, т.е. с позиций осуществления на практике принципа обеспечения информационной безопасности в конкретной

области, и 4) в форме самостоятельного института информационного права [8, стр. 326].

В то же время отдельные авторы, например, Л. К. Терещенко и О. И. Тиунов, предлагают говорить не о многозначности термина «информационная безопасность», а о комплексности самого этого понятия. Комплексность категории позволяет говорить об информационной безопасности как о состоянии защищенности объектов либо рассматриваться в виде полезного свойства некоторого явления или процесса, что подразумевает информационную защиту конкретных объектов [25, стр. 102]. Представляется, что данный подход перспективен и с точки зрения понимания информационной безопасности на транспорте.

Принципиально именно исходя из такого понимания информационной безопасности в науке предприняты попытки классификации правоотношений в области обеспечения информационной безопасности на виды в зависимости от одного из двух факторов: сферы защиты или субъектов защиты и безопасности. Одновременное применение указанных критериев позволяет отдельным исследователям выделять 1) информационную безопасность а) индивида, б) государства и в) общества, 2) защиту личности от вредной информации и 3) безопасность в сфере реализации прав на информационные системы [12, стр. 10]. Вместе с тем очевидно, что все эти формы и виды информационной безопасности присутствуют и в транспортной сфере, причем они могут отражать ее специфику, а могут относиться к особенностям транспортной сферы нейтрально.

Подходы к определению категории «информационная безопасность» в доктрине на основе компонентов

Рассмотренное в работе выше понимание информационной безопасности можно признать в настоящее время основным в гражданском и информационном праве, однако все-таки базовым, первоначальным [26, стр. 32].

Установление сущностных характеристик информационной безопасности как правовой категории, что особенно значимо с позиций возможного определения информационной безопасности на транспорте, должно производиться посредством исследования основных компонентов информационной безопасности.

Такие исследования уже имеются в юридической литературе. По сути, они сводятся по своим результатам к двум обособленным подходам: с позиций объекта защиты (наиболее значимы правовые элементы информационной безопасности) или «технологический подход» (основными будут технологические элементы информационной безопасности). Сторонниками обоих подходов, разумеется, наиболее значимые с точки зрения противоположного мнения аспекты и элементы

информационной безопасности не исключаются, однако взаимно подчеркивается их вторичный и зависимый характер.

«Правовой подход» (подход с позиций объекта защиты) в качестве основы исследования предполагает рассмотрение проблематики информационной безопасности с точки зрения защиты тех или иных субъектов, информационная безопасность которых подлежит обеспечению. Данный подход может именоваться субъектным, так как в его рамках речь идет о защите информационных интересов различных субъектов [16, стр. 23]. По всей видимости, такой термин тоже допустим и возможен.

В то же время «объектный подход» предполагает две отдельные позиции: либо объект информационной безопасности считается единым (применительно к конкретной сфере общественной жизни), либо приходится говорить о множественности объектов. Например, по мнению Н. Н. Ковалевой следует говорить лишь о состоянии защищенности национальных интересов страны, понимаемых автором в качестве жизненно важных интересов, основанных на сбалансированных началах, в информационной сфере от внутренних и внешних угроз [10, стр. 181].

П. Г. Андреев пишет об информационной безопасности как о состоянии защищенности и баланса жизненно важных интересов а) личности, б) общества и а) государства [1, стр. 8], разделяя эти объекты. А. А. Малюк указывает на аспекты категории «информационная безопасность» как на состояния рассматриваемых систем, при которых они способны противостоять дестабилизирующему воздействию внешних и внутренних информационных угроз, но при этом и само их функционирование не создает информационных угроз для элементов самих систем и внешней среды [17, стр. 34].

Понятно, что столь крайние авторские позиции не могли не привести к образованию некоторых «компромиссных» вариантов, которые, в свою очередь, также разнообразны. Например, А. В. Жогаль полагает, что информационная безопасность нацелена, в первую очередь, на защиту национальных интересов (единый объект), однако при этом автор значительно расширяет содержание «национальных интересов», включая в них и интересы личности в беспрепятственном праве на пользование информационными системами и защиту личности от вредной информации (множественность объектов) [6, стр. 178]. Попутно следует выразить свое несогласие с представленной позицией: информационные интересы государства, личности и общества действительно могут совпадать и нередко на самом деле совпадают, но такое совпадение может и отсутствовать, поэтому представленная идея не может рассматриваться в качестве универсальной.

Намного более предпочтительна позиция А. А. Чеботаревой, которая объясняет понятие «информационная безопасность личности» через состояние ее защищенности, которое определяется минимизацией для

личности в глобальном информационном обществе рисков в виде внутренних и внешних вызовов и угроз в информационной сфере, способностью противостоять им на основе культуры информационной безопасности, а также формированием государственной политики, направленной на создание условий для реализации информационных прав и свобод при условии обеспечения информационной безопасности [27, стр. 26].

С потенциальным объемом возможностей информационную безопасность связывает Л. И. Шершнева: по его мнению, это «способность государства, общества, социальной группы, личности обеспечить с определенной вероятностью достаточные и защищенные информационные ресурсы и информационные потоки для поддержания жизнедеятельности, устойчивого функционирования и развития, противостоять информационным опасностям и угрозам, негативным информационным воздействиям на индивидуальное и общественное сознание и психику людей, а также на компьютерные сети и другие технические источники информации, вырабатывать личностные и групповые навыки и умения безопасного поведения, поддерживать постоянную готовность к адекватным мерам в информационном противоборстве, кем бы оно ни было навязано» [28, стр. 49].

Крайней для высказанной выше позиции точкой зрения является полное исключение «технологического» элемента из содержательных характеристик информационной безопасности: Д. В. Сорокин, например, считает информационную безопасность особой разновидностью юридической безопасности, именуется ее «информационно-правовой» [23, стр. 11]. Т. В. Закупень резко возражает против отождествления информационной безопасности с применением специальных технических средств и методов для защиты информации от несанкционированного доступа, похищения, уничтожения и т.п. По его мнению, информационная безопасность — это социальное, а не техническое явление [7, стр. 29].

Разумеется, сводить информационную безопасность только лишь к правовым гарантиям для субъектов информационного обмена вряд ли верно и правильно, однако то, что применение специальных технических средств обусловлено именно правом, правовыми потребностями и возможностями, — это, безусловно, так.

Второй подход — «технологический» — основан на понимании информационной безопасности с позиций технологий и сфер защиты информационного интереса.

Например, В. А. Галатенко понимает под информационной безопасностью не только защищенность самой информации, но и защищенность поддерживающей ее инфраструктуры от случайных или преднамеренных воздействий естественного или искусственного характера, которые могут нанести ущерб субъектам информационных отношений [3, стр. 17]. В таком определении явно смешиваются правовые

и технологические аспекты защищенности, взаимосвязи информационной защищенности очевидно разных объектов также не ясны, хотя мнение указанного автора вполне можно учитывать при построении конструкции «информационная безопасность транспортной сферы».

В свою очередь, А. Н. Кусков полагает, что основа информационной безопасности — технологии. Эти технологии он предлагает подразделять на информационно-технические (информационные технологии в узком смысле этого слова) и информационно-психологические, объектом которых выступают индивиды с тем или иным особым отношением к информации и процессу информационного обмена [11, стр. 139].

Еще более «крайней» позицией можно признать мнение А. К. Киселева, который считает, что для понятия «информационная безопасность» базовым является категория «безопасность информации», поэтому на данное явление и не следует смотреть с позиций защиты национальных интересов в информационной сфере и их компонентов [9, стр. 64].

Представляется, что высказанное данным автором мнение выглядит узким вследствие изначально неверно избранной посылки для дальнейших рассуждений: интерес представляет защита информационных прав и свобод, но никак не самой информации, которая вне государства, общества и личности собственного значения как объект защиты не имеет.

Вместе с тем общий анализ приведенных точек зрения показывает не непримиримый антагонизм, а взаимное дополнение одних авторских позиций другими, поскольку имеет место лишь различная расстановка по приоритетам тех или иных элементов информационной безопасности как системного правового явления.

Помимо приведенных основных мнений существуют также авторские позиции, не в полной мере сводимые к «правовому» (объектному) или «технологическому» подходу.

Так, например, Т. А. Полякова и Е. В. Акулова предлагают, с учетом глобальности современной информационно-телекоммуникационной сети, исходить из единой международной информационной безопасности (состояния глобального информационного пространства, при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и прав государства в информационной сфере, а также деструктивного и противоправного воздействия на элементы национальной критической информационной инфраструктуры [22, стр. 6]), как базовой, тогда как национальная информационная безопасность будет разновидностью международной (глобальной) информационной безопасности.

Между тем состояние единства как основы для международной информационной безопасности пока вряд ли можно считать доказанным. Такое единство, скорее всего, существует в рамках реализации естественного права человека на информацию посредством обращения к ресурсам глобальной информационной сети, но в отношении государств,

национальные интересы которых могут совпадать, а могут и находиться в явном противоречии, такое утверждать сложно. Значение информационной безопасности по своим содержательным характеристикам также явно больше, чем только лишь их сведение к обеспечению положительных эффектов и состояний для глобального информационного пространства, в котором личность может и не находиться, что не позволяет оставить ее без защиты в рамках информационного обмена. Сложно говорить и о каких-либо «правах» государства в информационной сфере; скорее речь должна идти о государственных интересах или полномочиях отдельных органов государства и (или) их должностных лиц.

Необходимо отметить, что ранее Т. А. Полякова определяла информационную безопасность как состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере, состоящих из совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства, от внутренних и внешних угроз [21, стр. 13], что соответствовало стратегическим нормативным документам в сфере обеспечения национальной безопасности, однако не обеспечивало необходимой конкретизации — выделения существенных признаков информационной безопасности, отличающих ее от иных правовых феноменов.

Именно стремлением к конкретизации, выявлению и фиксации имманентно присущих данному правовому явлению признаков объясняются продолжающиеся попытки дополнения легального определения информационной безопасности.

По сути, на позиции «традиционного» понимания информационной безопасности находится С. В. Баринов, который дополняет ее определение требованием об отсутствии (минимизации) риска причинения вреда. Он определяет информационную безопасность личности в виде состояния защищенности, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию человека [2, стр. 102]. Информационная безопасность государства и общества, таким образом, — это трансформация информационной безопасности личности (масштабирование).

Предлагают включить в определение информационной безопасности указание на источники ее возможного нарушения Г. Г. Гафарова и В. В. Смелянская, которые поддерживают определение информационной безопасности через состояние защищенности информации и соответствующей инфраструктуры от случайного или преднамеренного воздействия естественного или искусственного характера, — воздействия, способного причинить неприемлемый ущерб охраняемым законом отношениям, а также субъектам, эту информацию использующим [4, стр. 57].

Имеют место и попытки совмещения управленческого (организационного) и юридического подхода в определении категории «информационная безопасность». Например, А. В. Еркин предлагает понимать информационную безопасность с позиций управления процессами. В этом смысле указанный автор определяет данное явление ее как состояние рассматриваемой системы управления, при котором ее информационная инфраструктура не дестабилизируется под воздействием внешних и внутренних угроз; восприятие результата ее деятельности во внешнем окружении является объективным [5, стр. 74].

В свою очередь, А. А. Максуров, напротив, полагает, что состояние защищенности должно быть не у пространства как места взаимодействия субъектов по поводу тех или иных объектов, а у самих субъектов и объектов, поэтому и понимание информационной безопасности с позиций Доктрины информационной безопасности Российской Федерации как состояния защищенности возможно, однако такого рода состояние — это достигнутый (ожидаемый к достижению) результат, а не явление или процесс [13, стр. 303]. Он предлагает собственную характеристику информационной безопасности через категорию «условия», поскольку именно с их наличием законодателем связывается состояние защищенности, а условия вызываются целенаправленной деятельностью (подлежат правовому регулированию), либо могут быть вызваны случайно (правом не регулируются, но изучаются юридической наукой как благоприятные сопутствующие события). По этой причине, по его мнению, следует говорить об обеспечительной деятельности по достижению информационной безопасности, а не о правовом регулировании собственно информационной безопасности [13, стр. 30].

Рассматривать информационную безопасность как деятельность пытается и А. А. Стрельцов, указывающий на то, что обеспечение информационной безопасности — это всегда деятельность по недопущению ущерба национальным интересам в информационной сфере, средства и субъекты этой деятельности. По этой причине правовое обеспечение информационной безопасности будет выглядеть в виде комплексного направления правового регулирования отношений в области противодействия угрозам безопасности объектов национальных интересов в информационной сфере на основе норм конституционного, гражданского, административного, уголовного, трудового и информационного права, а также осуществления организационно-правовых мероприятий по противодействию этим угрозам [24, стр. 8].

Логика построения конструкции «информационная безопасность в транспортной сфере»

Представляется, что именно последние указанные выше позиции (А. А. Максурова и А. А. Стрельцова) заслуживают внимания, но тем не менее и они нуждаются в уточнении и дополнении по той причине, что информационная безопасность — это и деятельность, и одновременно

позитивный результат такой деятельности, что и должно быть отражено в нормативных актах. В качестве деятельности информационная безопасность проявляется 1) в действии уполномоченных на защиту информации субъектов права и 2) условиях для достижения наибольшего позитивного результата такой деятельности. Результат (состояние информационной защищенности) может быть представлен в виде 1) фактического или 2) идеального (ожидаемого) результата, идеальной модели благоприятного положения дел в будущем.

Такого рода предпосылки будут основными при авторской формулировке определения правовой конструкции «информационная безопасность в транспортной сфере» с некоторыми уточнениями, учитывающими специфику транспортной отрасли.

Прежде всего, речь должна идти об информационной безопасности на транспорте (как объекте) самой Российской Федерации (как субъекта), поскольку транспортная сфера имеет общегосударственное значение и ее информационная безопасность не может быть сведена к информационной безопасности личности, коллективов граждан и общества в целом. Они могут совпадать, но лишь частично — в пределах использования российской транспортной инфраструктуры, взаимодействия с нею (например, в виде трудовой деятельности и т.п.).

По всей видимости, речь должна идти не о транспортной безопасности в части защиты информации, а о национальной информационной безопасности в конкретной сфере — сфере транспорта.

Далее необходимо логическое «совмещение» деятельности по обеспечению информационной безопасности и ее результата. Эта деятельность осуществляется не любыми, а лишь специально на то уполномоченными законом субъектами права. Данная деятельность выражается (имеет целью) защиту прав и охраняемых законом интересов участников информационного обмена, государства и общества. Такого рода защита производится от реального или потенциального негативного внешнего воздействия на информационную среду.

В результате, информационная безопасность Российской Федерации в транспортной сфере — это состояние защищенности национальной информационной среды, включающей в себя любые элементы информационной инфраструктуры на транспорте, представляющее собой результат деятельности уполномоченных субъектов права, выразившийся в наиболее полной защите прав и охраняемых законом интересов участников информационного обмена, государства и общества от реального или потенциального негативного внешнего воздействия.

Практические предложения

Представляется возможным отражение полученных в ходе исследования результатов в законодательстве в будущем.

На первом этапе речь идет об изменении самого подхода к определению информационной безопасности в федеральном законодательстве об информации и в нормативных документах стратегического характера.

Например, в связи с этим предлагается изменить подп. «в» п. 2 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, изложив его в следующей редакции:

«Обеспечение информационной безопасности — это деятельность, направленная на формирование состояния защищенности, то есть создание необходимых условий для беспрепятственного осуществления информационных прав и интересов индивидов и их коллективов, государства и общества, когда любое действие внешних для информационной системы факторов не способно повлечь негативные последствия для их реализации».

На втором этапе возможно включение предложенного выше авторского определения информационной безопасности транспортной сферы в законодательство об обеспечении информационной безопасности на транспорте, в том числе подзаконные нормативные акты отраслевых министерств и федеральных служб.

Заключение

По результатам исследования можно прийти к следующим основным выводам и положениям.

Прежде всего установлено, что российское законодательство свое понимание информационной безопасности основывает на общепринятом этимологическом определении категории «безопасность», совмещая выявленные сущностные признаки данной категории с параметрами информации и ее защиты, однако делает это не во всех случаях последовательно и непротиворечиво, принимая во внимание лишь одну из четырех возможных лексических трактовок данного явления, что представляется не всегда оправданным. Принятая законодателем этимологическая основа для легального определения категории «информационная безопасность» также видоизменяется по мере конкретизации указанного правового явления в нормативных актах различного уровня.

Научная доктрина оправдывает подход законодателя к определению исследуемого понятия ввиду многозначности или комплексности самой категории «информационная безопасность». Тем не менее в теории распространены два основных подхода («правовой» и «технологический»), которые, однако, не противопоставлены один другому, а направлены на взаимное дополнение.

Наиболее значимыми представляется подход А. А. Максурова, по сути, совмещающий в понятии информационной безопасности деятельность (что обосновано А. А. Стрельцовым) и результат такой деятельности, которым и будет искомое состояние защищенности.

С учетом специфики транспортной отрасли автором предложено собственное определение информационной безопасности в транспортной сфере, а также сделаны практические предложения по внесению изменений в закон.

Литература

1. Андреев, П. Г. Институциональное развитие правового обеспечения информационной безопасности в российском информационном праве : дис. ... канд. юрид. наук / П. Г. Андреев. — Екатеринбург. 2012.
2. Баринов, С. В. О правовом определении понятия «информационная безопасность личности» / С. В. Баринов // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 4 (65) апрель. — С. 102—109.
3. Галатенко, В. А. Основы информационной безопасности / В. А. Галатенко. — Москва, 2008.
4. Гафарова, Г. Г. Информационная безопасность личности / Г. Г. Гафарова, В. В. Смелянская // Безопасность личности: состояние и возможности обеспечения: материалы междунар. науч.-практ. конференции 10—11 мая 2012 года. — Ереван, Пенза, Колин: Социосфера, 2012.
5. Еркин, А. В. Понятия «информация» и «информационная безопасность»: от индустриального общества к информационному / А. В. Еркин // Информационное общество. — 2012. — № 1. — С. 73—81.
6. Жогаль, А. В. Современные проблемы обеспечения информационной безопасности в России / А. В. Жогаль // Context and Reflection: Philosophy of the World and Human Being. — 2017. — Vol. 6, Is. 1A. — P. 178—185.
7. Закупень, Т. В. Понятие и сущность информационной безопасности, и ее место в системе обеспечения национальной безопасности РФ / Т. В. Закупень // Информационные ресурсы России. — 2009. — № 4. — С. 28—34.
8. Информационное право : учебник для бакалавров / ответственный редактор И. М. Рассолов. — Москва : Проспект. 2015.
9. Киселев, А. К. Актуальные проблемы обеспечения защиты информации правовыми средствами / А. К. Киселев // Юридическая наука. — 2014. — № 3. — С. 63—66.
10. Ковалева, Н. Н. Информационное право России : учебное пособие. — Москва : Дашков и К, 2007.
11. Кусков, А. Н. Основные аспекты транспортной безопасности и ее связь с экономическим потенциалом страны / А. Н. Кусков // International Journal of Humanities and Natural Sciences. — 2022. — Vol. 10-4 (73). — P. 139—141.
12. Лопатин, В. Н. Информационная безопасность России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В. Н. Лопатин. — Москва, 2000.
13. Максуров, А. А. Актуальные проблемы реализации субъективных гражданских прав в сети Интернет : монография / А. А. Максуров. — Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2023.
14. Максуров, А. А. Информационная структура координационной юридической практики / А. А. Максуров // Мировой судья. — 2009. — № 11. — С. 2—5.
15. Максуров, А. А. Моделирование как перспективный метод исследования эффективности координационной юридической практики / А. А. Максуров // Современное право. — 2007. — № 12. — С. 78—79.
16. Максуров, А. А. Обеспечение информационной безопасности в сети Интернет / А. А. Максуров. — Москва : ИНФРА-М. 2023.
17. Малюк, А. А. Информационная безопасность: концептуальные и методологические основы защиты информации : учебное пособие для вузов / А. А. Малюк. — Москва : Горячая линия — Телеком, 2022.

18. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — Москва, 1995.
19. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — Москва, 2019.
20. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — Москва, 2019.
21. Полякова, Т. А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Т. А. Полякова. — Москва, 2008.
22. Полякова, Т. А. Развитие законодательства в области обеспечения информационной безопасности: тенденции и основные проблемы / Т. А. Полякова, Е. В. Акулова // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2015. — № 3. — С. 4—17.
23. Сорокин, Д. В. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности России в условиях глобализации информационного пространства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Сорокин. — Санкт-Петербург, 2006.
24. Стрельцов, А. А. Теоретические и методологические основы правового обеспечения информационной безопасности России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — Москва, 2004.
25. Терещенко, Л. А. Информационная безопасность органов исполнительной власти на современном этапе / Л. К. Терещенко, О. И. Тиунов // Журнал российского права. — 2015. — № 8. — С. 100—109.
26. Толстой, В. С. Гражданское информационное право / В. С. Толстой. — Москва : Изд-во Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, 2009.
27. Чеботарева, А. А. Правовое обеспечение информационной безопасности личности в глобальном информационном обществе : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / А. А. Чеботарева. — Москва, 2017.
28. Шершнева, Л. И. Информационная безопасность России / Л. И. Шершнева // Безопасность. — 1993. — № 11-12. — С. 49—50.

References

1. Andreyev, P. G. Institutsional'noye razvitiye pravovogo obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti v rossiyskom informatsionnom prave : dis. ... kand. jurid. nauk [Institutional development of legal support for information security in Russian information law] / P. G. Andreyev. — Yekaterinburg, 2012.
2. Barinov, S. V. O pravovom opredelenii ponyatiya «informatsionnaya bezopasnost' lichnosti» [On the legal definition of the concept of “personal information security”] / S. V. Barinov // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2016. — № 4 (65) aprel'. — S. 102—109.
3. Galatenko, V. A. Osnovy informatsionnoy bezopasnosti [Fundamentals of information security] / V. A. Galatenko. — Moskva, 2008.
4. Gafarova, G. G. Informatsionnaya bezopasnost' lichnosti [Information security of the individual] / G. G. Gafarova, V. V. Smelyanskaya // Bezopasnost' lichnosti: sostoyaniye i vozmozhnosti obespecheniya: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konferentsii 10—11 maya 2012 goda. — Yerevan, Penza, Kolin: Sotsiosfera, 2012.
5. Yerkin, A. V. Ponyatiya «informatsiya» i «informatsionnaya bezopasnost'»: ot industrial'nogo obshchestva k informatsionnomu [The concepts of “information” and “information security”: from industrial society to information society] / A. V. Yerkin // Informatsionnoye obshchestvo. — 2012. — № 1. — S. 73—81.

6. Zhogal', A. V. Sovremennyye problemy obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti v Rossii [Modern problems of ensuring information security in Russia] / A. V. Zhogal' // Context and Reflection: Philosophy of the World and Human Being. — 2017. — Vol. 6, Is. 1A. — P. 178—185.
7. Zakupen', T. V. Ponyatiye i sushchnost' informatsionnoy bezopasnosti, i yeye mesto v sisteme obespecheniya natsional'noy bezopasnosti RF [The concept and essence of information security, and its place in the system of ensuring national security of the Russian Federation] / T. V. Zakupen' // Informatsionnyye resursy Rossii. — 2009. — № 4. — S. 28—34.
8. Informatsionnoye pravo : uchebnik dlya bakalavrov [Information law] / otvetstvennyy redaktor I. M. Rassolov. — Moskva : Prospekt. 2015.
9. Kiselev, A. K. Aktual'nyye problemy obespecheniya zashchity informatsii pravovymi sredstvami [Current problems of ensuring information protection by legal means] / A. K. Kiselev // Yuridicheskaya nauka. — 2014. — № 3. — S. 63—66.
10. Kovaleva, N. N. Informatsionnoye pravo Rossii : uchebnoye posobiye [Information law of Russia]. — Moskva : Dashkov i K, 2007.
11. Kuskov, A. N. Osnovnyye aspekty transportnoy bezopasnosti i yeye svyaz' s ekonomicheskim potentsialom strany [Main aspects of transport security and its connection with the economic potential of the country] / A. N. Kuskov // International Journal of Humanities and Natural Sciences. — 2022. — Vol. 10-4 (73). — P. 139—141.
12. Lopatin, V. N. Informatsionnaya bezopasnost' Rossii : avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk [Information security of Russia] / V. N. Lopatin. — Moskva, 2000.
13. Maksurov, A. A. Aktual'nyye problemy realizatsii sub"yektivnykh grazhdanskikh prav v seti Internet : monografiya [Current problems of implementing subjective civil rights on the Internet] / A. A. Maksurov. — Moskva : Izdatel'sko-torgovaya korporatsiya «Dashkov i K^o», 2023.
14. Maksurov, A. A. Informatsionnaya struktura koordinatsionnoy yuridicheskoy praktiki [Information structure of coordination legal practice] / A. A. Maksurov // Mirovoy sud'ya. — 2009. — № 11. — S. 2—5.
15. Maksurov, A. A. Modelirovaniye kak perspektivnyy metod issledovaniya effektivnosti koordinatsionnoy yuridicheskoy praktiki [Modeling as a promising method for studying the effectiveness of coordination legal practice] / A. A. Maksurov // Sovremennoye pravo. — 2007. — № 12. — S. 78—79.
16. Maksurov, A. A. Obespecheniye informatsionnoy bezopasnosti v seti Internet [Ensuring information security on the Internet] / A. A. Maksurov. — Moskva : INFRA-M. 2023.
17. Malyuk, A. A. Informatsionnaya bezopasnost': kontseptual'nyye i metodologicheskiye osnovy zashchity informatsii : uchebnoye posobiye dlya vuzov [Information security: conceptual and methodological foundations of information protection] / A. A. Malyuk. — Moskva : Goryachaya liniya — Telekom, 2022.
18. Ozhegov, S. I. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language] / S. I. Ozhegov, N. YU. Shvedova. — Moskva, 1995.
19. Ozhegov, S. I. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language] / S. I. Ozhegov, N. YU. Shvedova. — Moskva, 2019.
20. Ozhegov, S. I. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazheniy [Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions] / S. I. Ozhegov, N. YU. Shvedova. — Moskva, 2019.
21. Polyakova, T. A. Pravovoye obespecheniye informatsionnoy bezopasnosti pri postroyenii informatsionnogo obshchestva v Rossii : avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk

- [Legal support of information security when building an information society in Russia] / T. A. Polyakova. — Moskva, 2008.
22. Polyakova, T. A. Razvitiye zakonodatel'stva v oblasti obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti: tendentsii i osnovnyye problemy [Development of legislation in the field of information security: trends and main problems] / T. A. Polyakova, Ye. V. Akulova // Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki. — 2015. — № 3. — S. 4—17.
 23. Sorokin, D. V. Problemy pravovogo obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti Rossii v usloviyakh globalizatsii informatsionnogo prostranstva : avtoref. dis. ... kand. jurid. Nauk [Problems of legal support of information security of Russia in the context of globalization of the information space] / D. V. Sorokin. — Sankt-Peterburg, 2006.
 24. Strel'tsov, A. A. Teoreticheskiye i metodologicheskiye osnovy pravovogo obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti Rossii [Theoretical and methodological foundations of legal support for information security in Russia]: avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk. — Moskva, 2004.
 25. Tereshchenko, L. A. Informatsionnaya bezopasnost' organov ispolnitel'noy vlasti na sovremennom etape [Information security of executive authorities at the present stage] / L. K. Tereshchenko, O. I. Tiunov // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2015. — № 8. — S. 100—109.
 26. Tolstoy, V. S. Grazhdanskoye informatsionnoye pravo [Civil information law] / V. S. Tolstoy. — Moskva : Izd-vo Akademii povysheniya kvalifikatsii i professional'noy perepodgotovki rabotnikov obrazovaniya, 2009.
 27. Chebotareva, A. A. Pravovoye obespecheniye informatsionnoy bezopasnosti lichnosti v global'nom informatsionnom obshchestve : avtoref. dis. ... dokt. jurid. nauk [Legal support of personal information security in the global information society] / A. A. Chebotareva. — Moskva, 2017.
 28. Shershneva, L. I. Informatsionnaya bezopasnost' Rossii [Information security of Russia] / L. I. Shershneva // Bezopasnost'. — 1993. — № 11-12. — S. 49—50.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 349.22

Нестеров Евгений Александрович,
кандидат юридических наук,
директор Юридического института,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Филиппова Марианна Юрьевна,
кандидат юридических наук,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Швагерус Станислав Евгеньевич,
руководитель Центра компетенций
Международного евразийского форума «Такси»

Формирование механизмов социального обеспечения платформенных занятых

Аннотация. Развитие современных инструментов реализации принципа свободы труда содержит в себе не только новые возможности по распоряжению своими способностями к профессиональной деятельности, но и новые вызовы формирования механизмов социального обеспечения. Самозанятость, в том числе платформенная занятость, трансформирует традиционные институты трудового права в новые категории общественных отношений. Концепция единства социального риска определяет особую актуальность разработки моделей социального страхования платформенных занятых, позволяющих им наравне с наемными работниками являться субъектами отношений по назначению выплат по социальному обеспечению. В статье рассматривается целесообразность наделения цифровых платформ функциями по обеспечению социальных гарантий самозанятым, необходимость формирования объединений платформенных занятых, моделируется прототип их полномочий.

Ключевые слова: самозанятость; платформенная занятость; социальное обеспечение; социальное страхование; социальный риск; социальные гарантии; пенсионное обеспечение; Совет цифровых платформ.

Evgeny Al. Nesterov,

Candidate of Law, head of the Law Institute,
Russian University of Transport (MIIT)

Marianna Yu. Filippova,

Candidate of Law,
Russian University of Transport (MIIT)

Stanislav Ev. Shvagerus,

Head of the Competence Center of the International Eurasian Forum "Taxi"

Formation of social security mechanisms for platform employees

Abstract. The development of modern tools for implementing the principle of labor freedom contains not only new opportunities to manage one's abilities for professional activity, but also new challenges for the formation of social security mechanisms. Self-employment, including platform employment, transforms traditional labor law institutions into new categories of social relations. The concept of the unity of social risk determines the relevance of developing models of social insurance for platform employees, allowing them, along with the employed workers, to be subjects of social security payments. In the current paper there has been considered the feasibility of empowering digital platforms with functions to provide social guarantees to the self-employed, the necessity to form associations of platform employees, and there has been modeled a prototype of their powers.

Keywords: self-employment; platform employment; social security; social insurance; social risk; social guarantees; pension provision; Digital Platforms Council.

Конституция РФ устанавливает фундаментальные начала социальной справедливости, гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39).

Условия и порядок предоставления конкретных видов социального обеспечения, а также организационно-правовые механизмы, посредством которых реализуются названные конституционные гарантии, устанавливаются федеральными законами.

Несмотря на наличие значительного числа видов социальной поддержки, предоставляемой в алиментарном порядке (не в обмен на затраченный труд), деятельное участие граждан в общественном производстве остается важным условием назначения страховых выплат по социальному обеспечению.

Как отмечается в информации Конституционного Суда РФ «Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности: к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2020—2023 годов)», одобренной решением Конституционного Суда РФ 14 ноября 2023 г., возможность собственным трудом обеспечить средства к существованию выступает естественным правом, вне которого утрачивают значение многие признаваемые конституционными ценностями жизненные блага. В Российской Федерации право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию получили конституционное признание в качестве неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ).

Вместе с тем свобода труда неизменно взаимосвязана со значительным количеством социальных рисков, способных негативно влиять на трудоспособность, сохранение дохода, развитие личности и уровень благосостояния.

Отечественная правовая доктрина определяет социальное страхование на случай нетрудоспособности по различным основаниям (старость, инвалидность, болезнь и др.) и в качестве основного инструмента, и в качестве главной ценностной установки достижения социальной справедливости в условиях свободного распоряжения своими способностями к труду.

Круг субъектов правоотношений по обязательному социальному страхованию долгое время оставался неизменным и включал в себя работников и исполнителей по гражданско-правовым договорам как застрахованных, работодателей и заказчиков — как страхователей. Подобная, ставшая аксиоматичной конструкция нуждается в настоящее время в кардинальном пересмотре. Динамичное развитие гиг-экономики стремительно трансформирует привычные формы распоряжения своими способностями к труду, нередко опережая эволюцию законодательства.

Между тем моментальные выгоды новых видов занятости в долгосрочной перспективе влекут за собой опасности серьезной деформации правового положения участников соответствующих отношений в части, касающейся обеспечения их социальных гарантий в сфере пенсионного обеспечения, в связи с временной нетрудоспособностью, профессиональным заболеванием и другими значимыми обстоятельствами.

Толкование положений Федеральных законов от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”», от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в

Российской Федерации» в их взаимосвязи свидетельствуют о том, что самозанятые граждане не признаются плательщиками страховых взносов за период применения специального налогового режима. Для указанной категории граждан предусмотрено добровольное вступление в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию.

В соответствии с действующим законодательством РФ самозанятые граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, не подлежат регистрации в Социальном фонде РФ в качестве страхователей, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и уплачивающих за себя страховые взносы. Указанная позиция в полной мере подтверждается письмом Фонда социального страхования РФ от 28 февраля 2020 г. № 02-09-11/06-04-4346.

Вместе с тем концептуальные начала социального обеспечения основаны на единстве социального риска, которому в полной мере подвержены все без исключения физические лица, независимо от правовых форм осуществления профессиональной деятельности.

Задолго до вступления в силу основополагающих документов Международной организации труда (далее — МОТ) об обеспечении доходов в связи с утратой трудоспособности, отечественным традициям социальной справедливости были известны социальные риски, впоследствии институционально закрепленные на уровне международных правовых актов. В их числе: болезнь, материнство, старость, инвалидность, производственные травмы и профессиональные заболевания.

Согласно Рекомендации МОТ от 12 мая 1944 г. № 67 «Об обеспечении дохода» меры по сохранению дохода должны уменьшать нуждаемость и предотвращать нищету путем восстановления до приемлемых размеров заработка, утраченного по причине нетрудоспособности (включая старость) или в связи с неспособностью получить оплачиваемую работу, или по причине смерти кормильца (п. 1).

Обеспечение дохода по возможности должно быть организовано на основе обязательного социального страхования, посредством которого лица, удовлетворяющие установленным требованиям, имеют право с учетом уплаченных ими в страховое учреждение взносов на пособия, выплачиваемые в размерах и случаях, определяемых законом. Социальное страхование должно предоставлять защиту в случаях риска, которым они подвергаются, всем лицам, работающим по найму или «на свой собственный счет», а также их иждивенцам (п. 17 Рекомендаций).

При этом в соответствии с п. 21 Рекомендаций «лица, работающие на свой собственный счет, должны быть застрахованы на случай инвалидности, старости и смерти на тех же условиях, что и лица,

работающие по найму, как только сможет быть организован сбор их взносов».

Положения Рекомендаций МОТ № 67 находят дальнейшее развитие в Рекомендациях МОТ от 12 июня 2015 г. № 204 «О переходе от неформальной к формальной экономике», предусматривающих необходимость включения лиц, «работающих на свой собственный счет», в национальные системы обязательного социального страхования.

Сравнительно-правовой анализ категорий «лица, работающие за свой собственный счет», и «самозанятые граждане» позволяет сделать вывод об идентичности указанных понятий в понимании современного правоприменения.

Многовековые отечественные устои социальной солидарности обогащают названные международно-правовые нормы дополнительными началами справедливости и равенства.

Так, необходимость реализации социальных гарантий для самозанятых граждан и назначения для них выплат по социальному обеспечению прямо соотносится с принципом установления справедливого финансового бремени всех плательщиков страховых взносов и гарантированности получения страхового обеспечения при реализации конкретных социальных страховых рисков. В настоящее время самозанятые граждане не могут сформировать пенсионные права в объеме, соответствующем объему прав граждан, работающих по найму, в связи с чем расходы бюджета Социального фонда РФ на финансирование пенсионных выплат самозанятым гражданам превышают их страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Указанные расходы финансируются за счет перераспределения страховых взносов наемных работников и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета [Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р, раздел III]. Указанное обстоятельство ставит под угрозу фундаментальные начала социальной справедливости, основанные на конституционном принципе недопустимости такого осуществления прав и свобод, которым нарушаются права и свободы других лиц.

В современных условиях объектом пристального внимания законодателя должна стать и разработка правовых механизмов для реализации права самозанятых граждан на получение социальных выплат в случае утраты трудоспособности в связи с профессиональным заболеванием или травмой.

Таким образом, в настоящее время острой проблемой является создание правового и организационного инструментария, гарантирующего реализацию прав самозанятых на социальное обеспечение по различным основаниям утраты трудоспособности (старость, инвалидность, заболевание и др.).

Динамичная эволюция законодательства о платформенной занятости создает предпосылки для создания прорывной модели социального обеспечения самозанятых, в полной мере отвечающей современным вызовам общественного развития.

Проекты нормативных правовых актов, предусматривающих новые формы занятости, предполагают создание Совета цифровых платформ — структуры, действующей на началах саморегулирования, призванной обеспечить эффективное взаимодействие между самозанятыми, операторами цифровых платформ и регулирующими органами власти.

Создание подобной структуры в сфере платформенной занятости является законодательной новеллой, укрепляющей фундамент социальной справедливости: являясь по своей природе эквивалентом Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, Совет цифровых платформ обеспечит не только конструктивный диалог всех субъектов соответствующих правоотношений, но и станет основой для институционального развития социальных гарантий самозанятых и устранения организационно-правовых дефектов в данной сфере.

В целях формирования квалифицированного диалога, оппонирования и механизма консультаций с организованными представителями интересов предпринимательских и профессиональных сообществ, представляется необходимым создание объединений платформенных занятых на базе соответствующих цифровых платформ.

Толкования подп. 4 п. 2 ст. 2 проекта федерального закона № 275599-8 «О занятости населения в Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что категория платформенных занятых охватывает самозанятых граждан и является родовым понятием для последних.

Объединения самозанятых в структуре цифровых платформ способны взять на себя обеспечение всего массива социальных гарантий своим участникам, тем самым сформировав условия для укрепления начал дистрибутивной справедливости, стимулирования участия граждан в добровольном вступлении отношений по социальному страхованию, предотвращения излишней нагрузки на федеральный бюджет в связи с осуществлением межбюджетных трансферов для финансирования пенсионных выплат самозанятым.

В подобных условиях значение цифровых платформ занятости также выходит за пределы механического обеспечения взаимодействия платформенных занятых, заказчиков и операторов цифровых платформ занятости посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Динамика общественных отношений демонстрирует социализацию роли цифровых платформ: в условиях, когда целые направления профессиональной деятельности покидают юрисдикцию трудового права, открывается значительный пласт функций, в которых цифровые платформы хотя и не замещают работодателя, но

обнаруживают деятельность, в известной степени проявляющую сходство с полномочиями работодателя.

Презумпция трудового отношения, установленная Рекомендацией МОТ от 15 июня 2006 г. № 198 «О трудовом правоотношении», обуславливает существование в правовой реальности точки зрения о наличии в отношениях между цифровыми платформами и самозанятыми квалифицирующих признаков трудового правоотношения, в числе которых: осуществление деятельности в соответствии с указаниями и под контролем цифровой платформы; личное выполнение работы самозанятым; осуществление деятельности в интересах другого лица; предоставление цифровой платформой самозанятому необходимого оборудования и др. (п. 13).

Названное обстоятельство в некоторых случаях становится основанием для признания отношений между платформенными занятыми и цифровыми платформами трудовыми [1, стр. 168—169; 2, стр. 11—13; 3; 4].

Большинство споров о переквалификации отношений с онлайн-платформами в трудовые отношения связано с деятельностью компании «Убер» — одной из крупнейших цифровых платформ в области занятости. Анализ научной литературы, обобщающей зарубежную судебную практику, свидетельствует о тенденциях к переквалификации отношений в трудовые во Франции, Великобритании, Нидерландах. Так, в период с 2019 по 2020 г. французские суды высших инстанций признали трудовым договором контракт, заключенный между «Убер» и водителем, проработавшим на платформе два года, выполнившим четыре тысячи поездок, но впоследствии решением «Убер» отключенным от заказов. Основой судебных решений послужили выводы о том, что работник находился в экономической зависимости и подчинении в отношении компании, не мог выбирать самостоятельно клиентов и устанавливать собственный тариф. Несмотря на попытки «Убер» обжаловать решение, суды сделали резонансный вывод о признании водителя платформы «Убер» работником по трудовому договору [1, стр. 158].

Аналогичные решения о переквалификации известны Британскому трибуналу по трудовым спорам, Бельгийским и Швейцарским судам [1, стр. 159—161].

Между тем отечественная судебная практика обоснованно указывает на отсутствие правовых предпосылок для переквалификации таких отношений в трудовые — являясь квазитрудовыми по своей сути, они представляют собой самостоятельный вид общественных отношений [апелляционное определение Московского городского суда от 22 ноября 2019 г. по делу № 33-53437/2019].

Вместе с тем нельзя отрицать действительную относимость отдельных (в том числе названных выше) полномочий цифровых платформ к категориям, исторически сложившимся в отрасли трудового права.

Сегодня трудовое право уступает монополию своих традиционных институтов новым инструментам публично-правового порядка.

Одновременно с этим единство социального риска для всех лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, фундаментальные начала социальной справедливости и безусловная необходимость обеспечения социальных гарантий для всех без исключения категорий занятых граждан независимо от того, в плоскости какого отраслевого регулирования находятся соответствующие отношения, обуславливают и расширение круга субъектов обязательств по социальной ответственности вне пределов трудового права.

Отношения, именуемые «социально-трудовыми», преломляясь через призму платформенной занятости, приобретают новую правовую природу, в которой их можно условно назвать «социально-платформенными».

Подобно тому, как в сфере наемного труда работодатели применяют механизмы мотивации и удержания лучших работников через корпоративные социальные гарантии, в области платформенной занятости аналогичные инструменты, реализуемые в том числе через объединения платформенных занятых, могут формировать условия для привлечения на платформы наиболее квалифицированных профессионалов и, соответственно, повышения конкурентоспособности цифровых платформ на рынке платформенной занятости.

Социальная составляющая платформенной занятости является неотъемлемой частью реализации задач по обеспечению благополучия самозанятых и стабильности отношений по реализации ими своих способностей к труду.

В числе задач, решаемых объединениями платформенных занятых в сфере социально-платформенных отношений, могут быть следующие:

1) взаимодействие с Советом цифровых платформ по вопросам разработки стандартов и правил, устанавливающих:

— необходимые гарантии реализации права на социальное обеспечение самозанятых при наступлении социально значимых обстоятельств, способных оказывать негативное воздействие на уровень их дохода;

— порядок и формы участия цифровых платформ и объединений платформенных занятых в софинансировании взносов на пенсионное и социальное страхование, уплачиваемых самозанятыми в добровольном порядке;

— минимальный объем дополнительных социальных гарантий для самозанятых и порядок их предоставления с использованием инструментов объединений платформенных занятых;

2) участие в переговорах по урегулированию разногласий между субъектами социально-платформенных отношений (правом на ведение таких переговоров может быть наделен Совет цифровых платформ);

3) оказание консультативной помощи самозанятым по вопросам реализации их прав на социальное обеспечение;

4) содействие развитию инструментов добровольного социального и добровольного пенсионного страхования самозанятых.

Отношения, складывающиеся в сфере платформенной занятости, представляют собой принципиально новый вид комплексных общественных отношений. Являясь по своей глубинной сути гражданско-правовыми, они обогащаются глубокой социальной составляющей и инструментарием, на протяжении долгого времени присущим исключительно трудовому праву.

Принимая активное участие в реализации прав платформенных занятых на социальное обеспечение, субъекты новых отношений — цифровые платформы занятости, объединения платформенных занятых, Совет цифровых платформ — внесут значительный вклад в дальнейшее социальное развитие, выступающее ключевым фактором устойчивого экономического прогресса.

Литература

1. Трудовые отношения в условиях развития нестандартных форм занятости : монография / ответственные редакторы Н. Л. Лютов, Н. В. Черных. — Москва : Проспект, 2022.
2. Лютов, Н. Л. Водители такси, выполняющие работу через онлайн-платформы: каковы правовые последствия «уберизации» труда? / Н. Л. Лютов, И. В. Войтковская // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 6.
3. Лютов, Н. Л. Платформенная занятость: проект новой директивы ЕС и нормы России и Казахстана / Н. Л. Лютов // Закон. — 2022. — № 10 // СПС КонсультантПлюс.
4. Черных, Н. В. Труд самозанятых — новая ли форма нетипичной занятости? / Н. В. Черных // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 12 // СПС КонсультантПлюс.

References

1. Trudovyye otnosheniya v usloviyakh razvitiya nestandartnykh form zanyatosti : monografiya [Labor relations in the context of the development of non-standard forms of employment] / otvetstvennyye redaktory N. L. Lyutov, N. V. Chernykh. — Moskva : Prospekt, 2022.
2. Lyutov, N. L. Voditeli taksi, vpolnyayushchiye rabotu cherez onlayn-platformy: kakovy pravovyye posledstviya «uberizatsii» truda? [Taxi drivers performing work through online platforms: what are the legal consequences of the “Uberization” of labor?] / N. L. Lyutov, I. V. Voytkovskaya // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2020. — № 6.
3. Lyutov, N. L. Platformennaya zanyatost': proyekt novoy direktivy YES i normy Rossii i Kazakhstana [Platform employment: draft of a new EU directive and norms in Russia and Kazakhstan] / N. L. Lyutov // Zakon. — 2022. — № 10 // SPS Konsul'tantPlyus.
4. Chernykh, N. V. Trud samozanyatykh — novaya li forma netipichnoy zanyatosti? [Self-employed labor - is it a new form of atypical employment?] / N. V. Chernykh // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2021. — № 12 // CPS Konsul'tantPlyus..

МОРСКОЕ ПРАВО

УДК 347

Клюев Виталий Владимирович,
директор Департамента государственной политики
в области морского и внутреннего водного транспорта
Минтранса России

К 25-летию Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: история, настоящее, будущее

Аннотация. Морское право в российской правовой системе является комплексной отраслью права, основным элементом которой выступает Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (КТМ). 30 апреля 2025 г. исполнилось 25 лет со дня вступления в силу российского КТМ, который стал достойным преемником своих предшественников 1929 и 1969 гг. с аналогичным названием. В настоящей статье дается анализ места КТМ в российской системе права, анализ эволюции Кодекса за его 25-летнюю историю и оценка возможных направлений дальнейшего развития.

Ключевые слова: торговое мореплавание; морское право; Кодекс торгового мореплавания; отрасли права; субъекты морского права.

Vitaly V. Klyuev,
director of the Department of State Policy in the field of maritime
and inland water transport of the Ministry of Transport of Russia

To the 25-th anniversary of the Merchant Shipping Code of the Russian Federation: history, present, and future

Abstract. Maritime law in the Russian legal system is a complex branch of law, the main element of which is the Merchant Shipping Code of the Russian Federation (MSC). On April 30, 2025, there was the 25th anniversary of the date of coming into effect of the MSC of RF, which became a worthy successor to the 1929 and 1969 predecessors with similar names. The current paper has given an analysis of the place of the MSC in the Russian legal system, an analysis of the evolution of the MSC over its 25-year history and an evaluation of possible further development.

Keywords: merchant shipping; maritime law; Merchant Shipping Code; branches of law; subjects of maritime law.

Морское право и КТМ

Прежде чем обсуждать собственно Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ) и его место в системе права России, хотелось бы затронуть тему, собственно, сферы общественных отношений, регулируемых Кодексом.

Правовая наука пришла к понимаю отраслевого принципа построения системы права с выделением так называемых базовых отраслей права: конституционное, гражданское, уголовное, административное право и ряд подобных отраслей. Кроме базовых отраслей выделяются комплексные правовые отрасли, и вот их состав, критерии формирования и даже определение, что же такое комплексная отрасль права, правовая наука внятным образом не дала. И это не только теоретический вопрос. Принятие отраслевого подхода к построению системы права при отсутствии понятных критериев или хотя-бы подходов к определению и обособлению комплексных отраслей права существенным образом затрудняет законопроектный процесс.

Для определения роли и места КТМ в системе права России прежде всего необходимо ответить на вопрос, к какой отрасли права он относится, и обособить эту отрасль.

Конечно, четкого разграничения права на отрасли с полным обособлением отраслей быть не может, но подходы к определению характеристик отрасли, и как следствие, определение пределов, сферы и методов регулирования в отрасли должны быть.

В юридической литературе, в учебниках, в публицистике за аксиому принимается существование отрасли морского права, с аргументацией этого посыла, проистекающей из международной практики. При этом существует три тенденции:

1) расширение морского права до регулирования любой деятельности, связанной с морем, включая его дно, толщу воды и воздушное пространство над морской поверхностью;

2) сужение морского права до вопросов регулирования правоотношений, возникающих при перевозке грузов, пассажиров и их багажа морским транспортом;

3) расчленение морского права на более мелкие конструкции, например, одним из авторов предлагается рассматривать как отдельную отрасль «морское экологическое право».

Существует также мнение о том, что морское право является составляющим элементом отрасли транспортного права.

Осмелимся утверждать, что морское право является целостной, самостоятельной комплексной отраслью права в системе права Российской Федерации по следующим, собранным автором настоящей публикации из разных научных источников, критериям.

1. Историческое развитие. Морское право — исторически развивающаяся отрасль права, зародившаяся еще до нашей эры и, по сути, явившаяся предшественником современного торгового права в целом.

2. Институциональность. Морское право обладает целенаправленно созданными обособленными институтами — кодифицированное законодательство, органы власти различного уровня с функциями разработки, принятия, имплементации и контроля (надзора) в области регулирования сферы морского права, отраслевые образовательные и научные организации.

3. Правовая теория. За долгое существование морского права как обособленной отрасли сформировались присущие только морскому праву теоретические подходы и принципы регулирования правоотношений в сфере морской деятельности.

4. Обособленность предмета регулирования. Морская деятельность в различных морских пространствах подчиняется различным правовым режимам, присущим только этой деятельности и только этим пространствам. Обособленность присуща регулированию отношений между основными субъектами морского права — капитана морского судна и членов экипажа морского судна, которые длительное время могут находиться вне физического пространства, находящегося в юрисдикции государства с присущей ему (государству) структурой регулирования и принуждения.

5. Метод правового регулирования. Институты принуждения, привычные для российского административного или уголовного права, в морском праве ввиду его глобальности, универсальности и трансграничности малоэффективны или вовсе не применимы. В области мореплавания выработаны уникальные механизмы обеспечения исполнения принятых норм и правил (например, система государственного портового контроля).

Современное развитие КТМ

Одним из ключевых факторов, определяющих морское право в качестве правовой отрасли, является кодифицированность законодательства, и центром этого фактора, конечно, является Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, отмечающий в 2024 г. свое 25-летие.

КТМ образца 1999 г. является доработанной версией своих предшественников из СССР — КТМ 1969 г. и КТМ 1929 г. [1]

Интересным является тот факт, что концептуальные положения всех трех реинкарнаций КТМ не претерпели существенных изменений и сохранили свою актуальность на протяжении уже почти 100 лет. Это касается предмета регулирования — правоотношения, возникающие при использовании судов, квалифицирующих признаков при формулировании определения судна, перечня судовых документов, юридических механизмов и порядка государственной регистрации судов и даже

особенностей регулирования регистрации и эксплуатации маломерных судов, определение которым несколько раз эволюционировало.

Современная версия КТМ находится в непрерывном совершенствовании. Всего, начиная с 2001 г., когда спустя два года после вступления КТМ в силу была принята первая поправка к нему, по настоящее время принято 59 федеральных законов, вносящих изменения в КТМ, и одно постановление Конституционного Суда РФ 2004 г., отменяющее действие п. 2 ст. 87 КТМ. Два таких федеральных закона приняты, но вступят в силу с 1 сентября 2024 г.

Основными направлениями совершенствования КТМ за период его существования являются следующие:

1) адаптация норм торгового мореплавания под изменяющиеся институты власти в России и перераспределение публичных функций, предусмотренных КТМ, между этими институтами;

2) систематизация и приведение терминологии и правовых норм КТМ в соответствие с иными законодательными актами России;

3) регулирование по существу: формирование новых регулятивных механизмов, учет новых норм международных договоров и приведение норм КТМ в соответствие с существующими международными правовыми нормами.

Большая часть законодательных актов, внесших поправки в КТМ, относится к первым двум категориям и не заслуживает детального анализа, за редким исключением.

Первой значимой законодательной новацией в КТМ стал Федеральный закон от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов», которым была предпринята попытка создать конкурентоспособный правовой режим для российских судов, участвующих в международных перевозках. Одновременно были внесены поправки и в Налоговый кодекс Российской Федерации, но ожидаемого эффекта эти поправки не принесли. Тем не менее в КТМ были созданы необходимые правовые конструкции для упрощения регистрации судов в отдельном реестре.

Следующей значимой для морской отрасли вехой в развитии КТМ стал Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым был окончательно положен конец многовластию в морских портах. Морские порты перестали подразделяться на виды, было узаконено одно должностное лицо в морском порту, исполняющее функции портовых властей, — капитан морского порта.

Обширные поправки в КТМ были внесены в 2011 г. (Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации»), предусматривающие уточнения,

доработки и усовершенствования, обусловленные сформировавшейся практикой правоприменения КТМ в российской действительности, а также результатами административной реформы органов государственной власти России 2004 г. Приобрели современный вид нормы, касающиеся государственной регистрации судов, были явным образом сформулированы и разграничены нормы, касающиеся классификации и освидетельствования судов, систематизирован перечень судовых документов, из которого исключены необоснованные дублирования из международных правил, введена двухэтапная схема государственной регистрации судов и существенно сокращены ее сроки. Кроме того, механизмы и пределы ограничения ответственности судовладельцев и собственников судов были приведены в соответствие с международными нормами.

Надо отметить, что при подготовке этого законопроекта точка зрения автора настоящей публикации об исключении дублирования положений международных договоров России в КТМ не нашла необходимой поддержки. Такое дублирование приводило и приводит к негативным последствиям в практике правоприменения.

Наиболее ярким последствием дуализма регулирования КТМ и международных договоров явился судебный процесс по компенсации последствий разлива нефти в результате крушения танкера «Волгонефть-134» в ноябре 2007 г. в Керченском проливе. К моменту аварии предел гражданской ответственности за причинение вреда от разлива нефти, перевозимой в качестве груза, установленный в КТМ, был существенно ниже предела ответственности, установленного измененной Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. Судно было застраховано по КТМ на сумму, меньшую, чем сумма, требуемая международным договором. Все судебные инстанции, включая Верховный Суд РФ, не нашли правового разрешения этой коллизии, и процесс по сей день остался незавершенным. КТМ и сейчас изобилует такими нормами. Этим же законом по старинке путем дублирования были имплементированы нормы «бункерной» Конвенции (Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом 2001 г.).

Административная реформа 2004 г. в полной мере добралась до КТМ в 2011 г. в виде Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», добавившего в КТМ ст. 6.1 об организации государственного контроля и надзора в области торгового мореплавания.

В этом же 2011 г. получило свое продолжение начинание с Российским международным реестром судов (Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации в связи с реализацией мер государственной поддержки судостроения и судоходства»). Пункт 7 ст. 33 КТМ приобрел понятный закрытый перечень видов судов, которые получали право быть зарегистрированными в Российском международном реестре судов (РМРС). В совокупности с поправками в Налоговый кодекс РФ этим Федеральным законом был создан правовой и экономический режим для судов под российским флагом, который уже смог конкурировать с режимами удобных флагов, и в результате этой законодательной инициативы под российский флаг зашло более тысячи судов.

Следующий заметный пакет поправок 2012 г. касался наведения порядка в регулировании правоотношений, связанных с регистрацией и эксплуатацией маломерных судов (Федеральный закон от 23 апреля 2012 г. № 36-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения понятия маломерного судна»). Впервые маломерное судно было названо маломерным судном с определением квалифицирующего признака именно через размер (маломерное — малый размер) — 20 м в длину. Этим же Федеральным законом в КТМ обособлено регулирование в отношении спортивных парусных судов.

Эпохальным для КТМ и для отрасли морского права является Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», давший однозначное, юридически значимое понятие Северному морскому пути (СМП) в географических терминах, вытекающее из положений ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Были узаконены правила плавания по СМП и определены основные параметры оказания ледокольных и лоцманских услуг на СМП.

В 2016 г. в КТМ появилось понятие морской линии, порядок ее регистрации и прекращения, требования к линейным операторам и преференции в отношении линейных судов (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и статьи 17 и 19 Федерального закона "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В 2017 г. была разрешена давняя коллизия, заключавшаяся в таком прочтении КТМ, при котором для регистрации судна под российским флагом судно должно было обязательно зайти в российский порт (Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»). Регистрационные действия приобрели документальный характер. Кроме того, была предпринята попытка закрепления части грузовой базы за российскими судами (ст. 4 КТМ), хотя

в финальной версии Федерального закона были созданы некоторые изъятия из предложенного правила.

В 2018 г. в КТМ появляется еще один судовой реестр — Российский открытый реестр судов с налоговым режимом, схожим с РМРС, но с некоторыми изъятиями административного характера, касающихся национальности членов экипажа.

Определенную революцию, разрушившую единовластие в морской сфере, совершил Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 525-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», создавший параллельную властно-административную структуру управления в отдельно взятой акватории — СМП. Этим Федеральным законом большинство полномочий по регуляторике и обеспечению безопасности плавания судов на СМП были переданы от Минтранса России и Росморречфлота Росатому.

Федеральным законом от 26 мая 2021 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» в КТМ вмешались судостроители, внося поправки, закрепляющие приоритетное право морских перевозок за судами, построенными в Российской Федерации.

Одновременно с присоединением России к Найробийской международной конвенции об удалении затонувших судов 2007 года (Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 395-ФЗ) в 2021 г. в КТМ внесены обширные поправки, детально регламентирующие порядок подъема затонувшего имущества в море с оказанием мер государственной поддержки (Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 470-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В этот раз законодатель не стал воспроизводить положения международного договора в КТМ, а установил именно национальные особенности организации работ по удалению затонувшего в море имущества, обеспечив полную совместимость этих национальных требований с конвенционными положениями.

Достаточно необычной практикой для российской правовой системы в целом и для КТМ в частности явилось принятие закона, регулирующего правоотношения, возникающие при эксплуатации морских автономных надводных судов (Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 294-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») [2]. Эта необычность выражается в том, что на международном уровне соответствующее регулирование находится еще в разработке. Российский законодатель взял на себя смелость сделать шаг в направлении легализации автономных судов практически первым в мире. Результаты этой законодательной инициативы под руководством автора настоящей публикации были направлены в Международную морскую организацию в виде более чем 35 нот [3, стр. 267] и возымели существенное влияние на нормотворческий процесс глобального

характера [4]. За всю предыдущую историю КТМ международное право влияло на КТМ, а с принятием закона об автономном судоходстве КТМ стал влиять на формирование международного права.

С сентября 2024 г. вступают в силу поправки в КТМ, узаконивающие механизм технического менеджмента судов, давно являющийся принятой в мире практикой, но не реализованной законодательно в России (Федеральный закон от 26 февраля 2024 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Законом предусматривается право судовладельца передать свои функции, предусмотренные КТМ и международными нормами, включая наем экипажей, техническому управляющему по договору технического управления, известному в мире под названием «Шипмен». Ожидается, что примерная форма такого договора будет утверждена Минтрансом России в ближайшее время, а требования к техническому управляющему утвердит Правительство РФ.

Ближайшее и перспективное будущее КТМ

На пути к КТМ находятся еще несколько законодательных инициатив, три из которых заслуживают обсуждения.

В Правительстве РФ находится на рассмотрении законопроект, разрабатываемый в соответствии с поручением Президента РФ и связанный с оптимизацией перечня судовых документов и процедур государственной регистрации судов. Законопроектом предусматривается упразднение судового санитарного свидетельства о праве плавания, реформирование процедуры выдачи разрешения на судовую радиостанцию, упразднение регистрации судовых журналов у капитана морского порта и последующее хранение судовых журналов у капитана морского порта и ряд других усовершенствований.

В соответствии с обращением компании «Совкомфлот» к руководству страны разработан и уже принят Государственной Думой в первом чтении законопроект о приоритетном праве российских судовладельцев на перевозку российских грузов. Законопроектом предполагается обязать грузовладельцев, заказывающих перевозку, направлять запрос российским судоходным компаниям через специально созданную государственную информационную систему, и только если российские судовладельцы в установленный срок не выразили намерения осуществить эту перевозку, то грузовладелец сможет привлечь иностранный тоннаж. Предполагается, что перечень грузов, подпадающих под это регулирование, будет утверждаться Правительством РФ.

И еще один законопроект, который также принят Государственной Думой в первом чтении (точнее, два законопроекта в пакете), направлен на регулирование безопасности людей на водных объектах. Среди прочего, законопроектом устанавливаются новые правовые механизмы освидетельствования и государственной регистрации маломерных судов и надзора (контроля) за ними, а также аттестации лиц, осуществляющих

управление маломерными судами. Корреспондирующие изменения вносятся в КТМ, фактически исключая регулирование использования маломерных судов из сферы действия КТМ. Исключение составят маломерные суда, используемые в целях обеспечения работы в морском порту (портовый флот), а также маломерные суда, регистрируемые в Российском международном реестре судов, регулирование государственной регистрации которых остается в КТМ.

Представляется, что в дальнейшем КТМ будет расширен нормами, детализирующими обязательные требования, как это предусматривается недавним законодательством об обязательных требованиях. Так, обязательные требования могут быть установлены только законом. Ни Правительство РФ, ни тем более Минтранс России не имеют права устанавливать обязательные требования, за исключением случаев, установленных законом, и в пределах, установленных законом.

Еще одно направление развития КТМ — цифровизация. Первая реальная попытка цифровизации в КТМ предпринята в Федеральном законе от 10 июля 2023 г. № 294-ФЗ (об автономном судоходстве), которым введена возможность использования цифровых перевозочных документов, включая коносамент. Следующим шагом должна стать цифровизация иных документов, так или иначе упоминаемых КТМ.

Было бы правильно, по мнению автора, все-таки исключить дублирование международных норм в КТМ, что позволило бы в полной мере воспользоваться механизмами ст. 15 Конституции РФ и законодательства о международных договорах в части надлежащей имплементации в России международных норм в области торгового мореплавания. Такому подходу препятствует в том числе слабая научная изученность вопроса имплементации международных норм морского права в национальную систему права и приверженность некоторых специалистов в области морского права методологии времен СССР о непременном введении международных норм национальными правовыми актами [5].

Еще одна проблема КТМ, над которой следовало бы поработать, — это определенная бессистемность субъектного состава правоотношений, регулируемых КТМ. Прежде всего это относится к терминам «судовладелец», «перевозчик», «собственник», «владелец судна», «фрахтователь», «доверительный управляющий» и т.п. И дело не столько в дефинициях этих терминов, сколько в разграничении и соотношении прав и обязанностей соответствующих субъектов в регулируемых КТМ правоотношениях.

Заключение

Кодекс торгового мореплавания является системообразующим элементом российской отрасли морского права и играет определяющую роль в регулировании общественных отношений в области морского транспорта и иной деятельности, связанной с использованием судов в

морских пространствах. Тот факт, что на протяжении почти 100 лет КТМ в меняющихся политических и экономических условиях сохраняет свою структуру, основные положения и правовые концепции, свидетельствует об устойчивости отраслевого регулирования и востребованности этого законодательного акта.

Литература

1. Винокуров, В. А. Кодекс торгового мореплавания Союза ССР 1929 года и Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации 1999 года: Сравнительный историкоправовой анализ в области обеспечения безопасности мореплавания / В. А. Винокуров, Р. С. Сташков // Право и государство: теория и практика. — 2024. — № 3 (231). — С. 8—11.
2. Ключев, В. В. Развитие законодательства в области автономного судоходства в Российской Федерации / В. В. Ключев // Транспортное право и безопасность. — 2023. — № 4 (48). — С. 74—89.
3. Ключев, В. В. Участие Российской Федерации в разработке международных правовых инструментов в области автономного судоходства / В. В. Ключев, С. Д. Айзинов, Ю. С. Меленас, А. С. Пинский, В. Г. Сенченко, Н. Н. Харченко, А. В. Чернышов // Транспортное право и безопасность. — 2024. — № 1С.
4. Ключев, В. В. Сравнительный анализ российского законодательства об автономном судоходстве и проекта международного Кодекса безопасности морских автономных надводных судов / В. В. Ключев, Н. Н. Харченко // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. — 2023. — № 11. — С. 138—146.
5. Процевский, В. А. Проблемы имплементации норм международного морского права в законодательство России / В. А. Процевский, Е. В. Горлов // Международное и отечественное право : Сборник научных статей по итогам VI Севастопольского юридического форума. — Тюмень : ТюмГУ-Press 2023.

References

1. Vinokurov, V. A. Kodeks torgovogo moreplavaniya Soyuzu SSR 1929 goda i Kodeks torgovogo moreplavaniya Rossiyskoy Federatsii 1999 goda: Sravnitel'nyy istorikopravovoy analiz v oblasti obespecheniya bezopasnosti moreplavaniya [Merchant Shipping Code of the USSR of 1929 and the Merchant Shipping Code of the Russian Federation of 1999: Comparative historical and legal analysis in the field of ensuring the safety of navigation] / V. A. Vinokurov, R. S. Stashkov // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2024. — № 3 (231). — S. 8—11.
2. Klyuyev, V. V. Razvitiye zakonodatel'stva v oblasti avtonomnogo sudokhodstva v Rossiyskoy Federatsii [Development of legislation in the field of autonomous shipping in the Russian Federation] / V. V. Klyuyev // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2023. — № 4 (48). — S. 74—89.
3. Klyuyev, V. V. Uchastiye Rossiyskoy Federatsii v razrabotke mezhdunarodnykh pravovykh instrumentov v oblasti avtonomnogo sudokhodstva [Participation of the Russian Federation in the development of international legal instruments in the field of autonomous shipping] / V. V. Klyuyev, S. D. Ayzinov, YU. S. Melenas, A. S. Pinskiy, V. G. Senchenko, N. N. Kharchenko, A. V. Chernyshov // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2024. — № 1S.
4. Klyuyev, V. V. Sravnitel'nyy analiz rossiyskogo zakonodatel'stvo ob avtonomnom sudokhodstve i proyekta mezhdunarodnogo Kodeksa bezopasnosti morskikh avtonomnykh nadvodnykh sudov [Comparative analysis of Russian legislation on

autonomous shipping and the draft international Code of Safety for Marine Autonomous Surface Vessels] / V. V. Klyuyev, N. N. Kharchenko // *Sovremennaya nauka: aktual'nyye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo.* – 2023. – № 11. – S. 138–146.

5. Protsevskiy, V. A. Problemy implementatsii norm mezhdunarodnogo morskogo prava v zakonodatel'stvo Rossii [Problems of implementation of international maritime law into Russian legislation] / V. A. Protsevskiy, Ye. V. Gorlov // *Mezhdunarodnoye i otechestvennoye pravo : Sbornik nauchnykh statey po itogam VI Sevastopol'skogo yuridicheskogo foruma.* – Tyumen' : TyumGU-Press 2023.

УДК 347

Мельник Юрий Владимирович,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Определение понятия «удобный флаг» и его отличие от «открытого регистра»

Аннотация. Согласно общепринятому определению, «удобный флаг» — это практика регистрации судна, при которой судовладелец имеет национальность, отличную от национальности судна. Но проблема в том, что списки регистров, которые называют удобными флагами, сильно отличаются. Данная статья ставит целью выработать определение «удобного флага» посредством анализа истории регистрации судов, а также сравнительно-правового анализа. Для целей этого исследования был проведен обзор законодательства шести стран, а также научных статей из восьми стран. В результате были выявлены три основных подхода к определению, какие флаги являются удобными. Так, регистр может быть назван «удобным флагом», если государство флага не исполняет свои обязанности. Определены характерные черты, по которым можно выявить «удобный флаг». Эта информация может быть полезна при составлении рекомендаций российским судовладельцам и страховым компаниям при оценке рисков и преимуществ того или иного регистра, так как 61% судов, принадлежащих отечественным судовладельцам, зарегистрированы в других странах.

Ключевые слова: морской транспорт; регистрация судов; удобный флаг; открытый регистр; иностранное законодательство; международное право.

Yury V. Mel'nik,
Russian University of Transport (MIIT)

Definition of the concept “Flag of convenience” and its difference from “open registry”

Abstract. According to the generally accepted definition, “Flag of convenience” is a business practice whereby a ship’s owner is of a nationality other than the nationality of the ship. But the problem is that the lists of registries, which are called “flags of convenience”, are very different. The current paper has aimed to develop a definition of “flag of convenience”

through the analysis of the history of ship registration, as well as comparative legal analysis. To study this there has been reviewed legislation of six countries, as well as research papers from eight countries. As a result, there have been identified three main approaches to determining which flags are considered convenient. Thus, a registry may be called a “flag of convenience” if the flag state does not fulfill its responsibilities. There have been determined the characteristic features by which one can identify a “flag of convenience”. This information can be crucial in making recommendations to Russian shipowners and insurance companies when assessing the risks and benefits of a particular registry, since 61% of ships owned by domestic shipowners are registered in other countries.

Keywords: maritime transport; vessel registration; flag of convenience; open registry; foreign legislation; international law.

Введение

Торговое мореплавание в настоящее время занимает важное место в мировой экономике: в 2021 г. более 80% всех перевозок было произведено морскими путями; в рыболовной отрасли задействовано 57 млн человек и для более чем 3 млрд человек рыба занимает значительную часть рациона [URL

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X19306372?via%3Dihub>]. Перевозки грузов морем и иные виды деятельности, связанные с торговым мореплаванием, зачастую имеют международный характер.

Именно поэтому вопрос юрисдикции судна является крайне важным в правовом обеспечении торгового мореплавания. В торговом мореплавании задействовано множество физических и юридических лиц. При этом каждое физическое лицо имеет свое гражданство, а каждое юридическое лицо имеет свое личное право. И за каждым из них стоит своя правовая система, что приводит к огромному количеству возможных взаимосвязей и коллизий правовых систем в рамках международного частного и публичного права.

И одной из значимых проблем в современном правовом обеспечении торгового мореплавания является практика применения «удобных флагов». Данная практика нередко применяется не только для получения легальных конкурентных преимуществ, но и для того, чтобы обойти ограничения законодательства, а иногда даже для облегчения нелегальной деятельности.

Целью данной статьи является выработка непротиворечивого определения «удобного флага» посредством анализа истории регистрации судов, а также сравнительно-правового анализа. Общепринятое на данный момент определение «удобного флага» — это регистрация судна в стране, которая не совпадает с национальностью судовладельца, — на

сегодняшний день уже недостаточно полное. Это проявляется в том, что данное определение полностью повторяет определение «открытого регистра» (важно отметить, что понятие удобного флага появилось раньше, чем понятие открытого регистра), а также в том, что списки регистров, которые называют «удобными флагами», сильно различаются, некоторые страны в них никогда не фигурируют, несмотря на то что они полностью подходят под данное определение. В свою очередь «открытыми регистрами» называют и те регистры, которые входят в списки «удобных флагов», и те, которые никогда не называются так. Это явление можно объяснить наличием некоего скрытого критерия, который различает эти два понятия. Важно отметить, что термин «удобный флаг» не фигурирует ни в российском, ни в международном законодательстве, но активно применяется в научных статьях и тематической литературе. В отличие от «удобного флага», термин «открытый регистр» применяется в законодательстве ряда стран для обозначения регистра, позволяющего осуществлять регистрацию судов иностранным судовладельцам.

Основными методами данного исследования являются сравнительно-правовой анализ российского, международного и иностранного законодательства, исторический анализ, а также анализ отечественной и зарубежной литературы. Для сравнительного-правового анализа использовалось законодательство стран с крупнейшими регистрами, такими как Панама, Либерия и Великобритания, а также стран, владеющих значительной частью мирового торгового флота (Россия, Япония, Китай). Также учитывалась международная практика применения этих терминов, для чего были использованы научные статьи из восьми стран.

По итогу этого анализа были выявлены три основных подхода к практике регистрации судов иностранными судовладельцами, а также характерные последствия этой практики. В результате этого сопоставления были выявлены характерные черты, отличающие «удобный флаг» от других схожих понятий, таких как «второй регистр» и «открытый регистр». Эти черты представляют собой последствия неисполнения государством флага своих обязанностей. Исходя из этого, автор считает, что новое определение удобного флага должно содержать указание на то, что отличительной и неотъемлемой чертой этого явления является неисполнение государством флага своих обязанностей.

История возникновения «удобного флага»

Практика использования флага страны иной, чем страна судовладельца, была известна еще с античности и чаще всего использовалась для того, чтобы избежать нападения судами вражеского государства во время войны и иных целей. Применение такой практики называется «ложный флаг». Есть два ключевых отличия «ложного флага» от «удобного». Первое заключается в том, что ложный флаг — это акт самовольного присвоения флага судном, а «удобный флаг» подразумевает регистрацию судна с согласия государства флага. Второе отличие заключается в том, что

«ложный флаг» применяется, как правило, в условиях войны, а «удобный флаг» в мирное время в целях торгового мореплавания, для получения конкурентных преимуществ (не всегда легальных).

Первым судном, зарегистрированное под «удобным флагом», считается судно «*Belen Quezada*», которое сменило регистрацию с флага США на флаг Панамы с целью обхода запрета на продажу алкоголя на судах во времена сухого закона в США. Само же название «удобный флаг» начало широко применяться в 1950-х гг. после доклада ОЭСР, в котором «удобными флагами» названы флаги Либерии, Гондураса и Панамы. В те времена право регистрации судов иностранцами давали развивающиеся страны со слабой экономикой и слабым контролем за судами под своим флагом [1]. Эти страны не участвовали в международных соглашениях, защищающих права моряков и окружающую среду. В этот период было принято называть удобными флагами все регистры, позволяющие осуществлять регистрацию судов иностранным судовладельцам.

В качестве альтернативы «удобным флагам», начиная со 1987 г., начали появляться «вторые регистры», также называемые «открытыми регистрами»

[URL

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X18303257>].

Первым таким регистром был *Norwegian International Ship Register* (Норвежский международный регистр судоходства). К таким регистрам можно отнести *Madeira's International Shipping Register* (флаг Португалии), *Isle of Man Ship Registry* (флаг Великобритании), *The Hong Kong Shipping Register* (Китай), а с 2018 г. также Российский открытый реестр судоходства и многие другие. Отличительными чертами этих регистров являются более высокие требования к судовладельцам, более высокий престиж, более низкие, чем в национальных (закрытых) регистрах, налоги и сборы. Этому способствовала ратификация государствами флага основных международных конвенций, таких как СОЛАС, МАРПОЛ, ПДМНВ, а также то, что почти все эти регистры являются офшорными зонами либо квазиофшорами традиционных морских держав с особой налоговой политикой. Нередко такие зоны еще называют налоговыми гаванями (*tax-havens*). Также эти регистры никогда не называют «удобными флагами», но используют по отношению к ним термин «открытые регистры» и иногда «международные регистры». Хотя под определение «удобного флага» из 1950-х они полностью подходят. В этот же период начали делить регистры на открытые и закрытые.

Закрытые регистры (реестры) иногда называют местными либо национальными; они предъявляют высокие требования к «реальной связи», национальности государства флага, к национальности экипажа. К таким можно отнести отечественные Российский государственный реестр судов, Российский бербоут-чартерный реестр судов, Российский реестр маломерных судов, Российский международный морской реестр судов, а

также иностранные *Norwegian Ordinary Register* (Норвежский обычный регистр), *UK register* (Регистр объединенного королевства).

Открытые регистры (реестры) имеют низкий порог связи судовладельца и государства флага. Конкретные условия отличаются от регистра к регистру, но главной общей чертой открытых регистров является то, что судовладелец может быть нерезидентом, а также наличие налоговых или каких-либо иных преференций и послаблений. Остальные требования могут варьироваться от строгих до халатно низких вплоть до полной безответственности и попустительства криминальному бизнесу и терроризму. Такая неоднородность требований регистров по отношению к своим судам приводит к «двойным стандартам» по строгости соблюдения мер безопасности [URL <https://www.researchgate.net/publication/338025693>]. В качестве подобных крайних примеров можно привести регистры Камбоджи и Северной Кореи, когда под прикрытием этих флагов производили торговлю оружием [URL <https://www.theguardian.com/world/2002/dec/12/yemen.northkorea>] и наркотиками [URL <https://www.nytimes.com/2002/06/24/news/cambodialisted-ship-was-carrying-cocaine-raid-at-sea-highlights-flag.html>]

Важно отметить, что на сегодняшний день ситуация значительно изменилась. Панама, Либерия и Маршалловы острова (суммарно 43% мирового тоннажа согласно отчету *UNCTAD* за 2021 г.) уже давно ратифицировали все основные конвенции и находятся в «белом списке» Парижского меморандума на высоких позициях, что говорит как минимум о приемлемом уровне соответствия международным стандартам. Также примером изменений в поведении администраций государств флага можно привести дело танкера «Сайга» 1997 г., когда государство Сент-Винсент и Гренадины (считается типичным «удобным флагом») подало иск против Гвинеи в Международный трибунал по морскому праву (*ITLOS*) в защиту прав моряков и судовладельца. И даже те флаги, которые находятся в «черном списке», ратифицировали большинство конвенций. Но крайне низкие показатели соблюдения международных требований говорят о неспособности или нежелании этих государств исполнять свои обязанности, а также что главный фактор в обеспечении соответствия судов — не ратификация конвенций, а исполнение своих обязанностей государством флага.

Нормативные акты, регулирующие регистрацию судов

В международном праве национальность судна регулируется Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (*UNCLOS*), где в ст. 91 указано:

«1. Каждое государство определяет условия предоставления своей национальности судам, регистрации судов на его территории и права плавать под его флагом. Суда имеют национальность того государства, под

флагом которого они имеют право плавать. Между государством и судном должна существовать реальная связь.

2. Каждое государство выдает соответствующие документы судам, которым оно предоставляет право плавать под его флагом.»

При этом на данный момент нет международных норм, регулирующих процесс регистрации судов. Через четыре года после разработки указанной Конвенции была представлена Конвенция ООН об условиях регистрации судов 1986 г., но так и не была принята. Это означает, что на данный момент каждое государство само регулирует правила регистрации судов под своим флагом посредством национального законодательства. Единственным общим правилом является то, что между государством и судном должна существовать «реальная связь». Четкого определения реальной связи при этом дано не было, и каждая страна вольна сама решать степень связи, необходимой для регистрации судна в том или ином регистре.

Также в ст. 92 Конвенции ООН по морскому праву указывается запрет на двойную национальность, кроме исключительных случаев, а также запрет на смену флага во время плавания или стоянки, кроме случаев действительного перехода права собственности или изменения регистрации. Также судно не может по своему усмотрению переменить свой флаг. Судно, плавающее под флагами нескольких государств и меняющее их по своему усмотрению, может быть приравнено к судну без национальности, что дает, например, право на досмотр такого судна.

Согласно ст. 94 Конвенции ООН по морскому праву государство флага обязано эффективно осуществлять над своими судами юрисдикцию и контроль касательно административных, технических и общественных вопросов. Достигаться контроль должен посредством ряда мер, среди которых инспекции на предмет наличия необходимых карт, навигационных пособий, оборудования и приборов. Также должен осуществляться контроль за количеством и квалификацией экипажа.

В законодательстве РФ, а также других государств устанавливается правило о присвоении судну национальности государства, которое дает право хождения под своим флагом.

Так, в Либерии эта норма прописана в ст. 84 *Liberian Maritime Law of 1956* [URL <https://www.liscr.com/sites/default/files/RLM-107%20Series%202018%20-%20Final.pdf>], согласно которой судно с момента выдачи сертификата о регистрации и до момента истечения его срока либо отмены по какой-либо причине имеет право хождения под либерийским флагом. Судно под флагом Либерии находится под исключительной юрисдикцией и контролем администрации флага в соответствии с международным законодательством.

В китайском законодательстве подобная норма прописана в ст. 16 *Regulations of the People's Republic of China Governing the Registration of Ships* [URL

<https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=bbd2cb795ddeeb56bdfb&lib=law>]. Согласно данной норме орган, ответственный за регистрацию судов, обязан выдать сертификат о национальности зарегистрированному судну. Срок действия сертификата пять лет.

В законодательстве Великобритании эта норма прописана в *Merchant Shipping Act 1995* [URL <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/21/section/1>]. Согласно этой норме судно считается Британским, если: судно зарегистрировано в Великобритании; судно зарегистрировано в каком-либо владении Великобритании согласно местному законодательству; это малое судно не зарегистрированное в Великобритании, но полностью принадлежит квалифицированным владельцам, но при этом не зарегистрировано в иных странах. При этом квалифицированный владелец это лицо имеющее право владения британскими судами. А малое судно — это судно длиной менее 24 метров.

В законодательстве Японии согласно *Commercial Code Article 686* судовладелец обязан зарегистрировать судно и получить сертификат от национальной принадлежности судна [URL <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4020/en>]. Также суда водоизмещением менее 20 т не подлежат регистрации.

В законодательстве Панама [URL https://mantamaritime.com/downloads/flag_news/PMA_merchant_marine_law.pdf] регистрация судна — это правовой акт, при котором Республика Панама принимает судно в состав Национального торгового флота, давая право хождения под флагом Панама, при условии запроса на это со стороны владельца судна и при соблюдении законодательства. Любое судно, зарегистрированное в Национальном торговом флоте, должно соответствовать законодательству Панама, независимо от его местонахождения. Город Панама признается портом приписки для любого судна, зарегистрированного в Торговом флоте Панама.

Все вышеперечисленные правовые акты хоть и принадлежат к законодательству разных стран, весьма схожи по своему содержанию. Все они указывают на то, что национальность судну присваивается после получения права хождения под флагом государства флага судна. При этом обязательным условием присвоения права использования флага государства является выдача соответствующих документов.

Во избежание путаницы важно раскрыть разницу в использовании слова «регистр» в отечественном и зарубежном законодательстве. В российском законодательстве термин «регистр» используется по отношению к Российскому морскому регистру судоходства (далее — РМРС) и Российскому речному регистру (далее — РРР), которые имеют право разрабатывать технические требования к морским и речным судам и осуществлять контроль за исполнением этих требований. Эти организации по роду своей деятельности являются *классификационными*

обществами. Классификационное общество — это, как правило, негосударственные организации, которые занимаются разработкой технических требований по безопасности к судам и иным плавучим сооружениям, а также производят освидетельствования на предмет соответствия этим требованиям. С точки зрения права важно отметить, что классификационные общества намеренно указывают, что они не несут никакой ответственности и не предоставляют никаких гарантий по безопасности и мореходности судов, прохождение освидетельствования только означает, что судно соответствует техническим требованиям данного классификационного общества. Это означает, что ответственность за техническое соответствие критериям безопасности на судне несет в первую очередь администрация государства флага.

Списки судов, прошедших государственную регистрацию, ведут администрации портов, а сами списки называются реестрами. Но в зарубежном законодательстве и к организациям, и к спискам могут применять термин «*Register*» либо «*Registry*». Единой традиции, какое из этих двух слов означает список, а какое организацию, нет.

Государство может иметь несколько реестров с разными правилами регистрации и разной степенью «открытости», но регистрация в любом из реестров будет давать право хождения под конкретным флагом государства, вне зависимости от количества реестров у этого государства.

Самым ярким примером этого принципа является Великобритания. Существует группа регистров «*The Red Ensign Group*». Официального перевода названия этой группы на русский не имеется, и его можно перевести как «Группа британского торгового флага». В данную группу входят: Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии, Британские заморские территории (Ангилья, Бермуды, Британские Виргинские острова, Каймановы острова, Фолклендские острова, Гибралтар, Монтсеррат, Остров святой Елены, Теркс и Кайкос), Коронные земли (Остров Мэн, Гернси, Джерси). Каждая из перечисленных территорий имеет свой регистр, каждый со своими требованиями и к судам, и к судовладельцу, а также разный налоговый режим и объем сборов. Любое судно, зарегистрированное в одном из этих регистров, будет считаться британским судном и будет иметь право хождения под британским торговым флагом со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

Определение удобного флага

На сегодняшний день в научных публикациях можно встретить три основных мнения касательно того, какие регистры стоит называть «удобными флагами».

При первом подходе утверждается, что любой регистр, позволяющий производить регистрацию судов иностранным судовладельцам, — это «удобный флаг» [1]. Как правило, такие источники резко негативно высказываются о подобной практике и указывают на негативные

последствия, такие как низкие зарплаты моряков, социальная незащищенность [3], благоприятные условия для отмывания денег и коррупции, слабый контроль со стороны государства флага либо полное его отсутствие, незаконный, несообщаемый и нерегулируемый рыбный промысел (далее — ННН-промысел) [URL <https://www.researchgate.net/publication/353342299>]. Также для таких статей характерны ссылки на работы прошлого века и основной упор на вопросы защиты прав моряков [2].

Плюсом этого подхода является обращение внимания на ряд проблем в современном торговом мореплавании. Действительно существует и ущемление прав моряков, и проблема недостаточного контроля со стороны государства флага, которая приводит к несоблюдению стандартов по безопасности и экологии, а также к ННН-промыслу [URL <https://www.researchgate.net/publication/308308749>].

Главным минусом этого подхода является противоречивость в определении того, какие флаги являются «удобными». Как правило, в этих источниках дают примеры стран с «удобным флагом». Чаще всего это Антигуа и Барбадос, Багамы, Белиз, Бермуды, Вануату, Каймановы острова, острова Кука, Кипр, Гибралтар, Гондурас, Ливан, Либерия, Мальта, Монголия, Маршалловы острова, Маврикий, Нидерландские Антильские острова, Панама, Сент-Винсент и Гренадины, Шри-Ланка, Тувалу. Но в этих списках отсутствует ряд регистров (реестров), которые также предоставляют возможность пользования своим флагом иностранным судовладельцам. Среди неуказанных регистров: Сингапур «*The Singapore Registry of Ships*», Гонконг «*The Hong Kong Shipping Register*», остров Мэн «*Isle of Man Shipping Registry*», Мадейра «*Madeira International Shipping Register*» (автономный регион Португалии), Норвегия «*Norwegian International Ship Register*». Эти регистры объединяет высокая доля иностранных судовладельцев, а также то, что все они входят в топ-35 флагов по суммарному тоннажу [URL <https://unctad.org/webflyer/review-maritime-transport-2021>], а значит не могли быть пропущены по причине незначительной доли в мировом флоте. Вышеуказанные регистры никогда не появляются в списках удобных флагов, несмотря на то что они являются ориентированными на иностранных судовладельцев и предоставляют пониженные налоговые ставки и сборы, а также иные преференции для их привлечения, т.е. со всех сторон подходят под общепринятое определение «удобного флага». Более того в некоторых исследованиях эти регистры противопоставляются «удобным флагам» [1].

Возможная причина заключается в устаревшем подходе. В 1960-х гг. «удобными флагами» называли все регистры, позволяющие регистрацию судов иностранным судовладельцам, и для всех таких регистров были характерны указанные выше негативные последствия: эти страны не участвовали в международных конвенциях, не осуществляли контроль за своими судами, закрывали глаза на незаконную деятельность и в целом

имели плохую репутацию. На тот момент еще не появились так называемые «вторые регистры».

Как уже мы говорили выше, на сегодняшний день ситуация сильно отличается, государства флага с крупнейшими регистрами, в первую очередь Либерия, Панама и Маршалловы острова, ратифицировали все основные конвенции со всеми последними поправками, а также имеют развитую инфраструктуру, позволяющую осуществлять контроль за своими судами по всему миру. Это не означает что все государства флага стали добросовестно исполнять свои обязанности, для некоторых флагов ситуация осталась прежней, но теперь все не так однозначно, как раньше. К сожалению, на сегодняшний день в отечественной научной литературе применяется только этот устаревший подход к данной проблеме [URL <https://www.researchgate.net/publication/353342299>].

При втором подходе авторы избегают называть регистры «удобными флагами» или же напрямую призывают отказаться от этого термина полностью, заменив его на «открытый регистр» [URL <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X19306372?via%3DiHub>]. Как правило, такие источники описывают позитивные последствия этого явления, такие как снижение налоговой нагрузки на бизнес, свобода предпринимательства, дополнительный источник дохода для развивающихся стран. Например, налоги и прочие выплаты, получаемые Либерией за счет регистрации судов, составляют примерно 25% от суммарного годового дохода страны [URL <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X19306372?via%3DiHub>]. Авторы этих статей иногда называют эту практику «флагом необходимости», говоря о том, что судоходному бизнесу приходится искать налоговые убежища из-за слишком высоких налогов и ограничений со стороны национальных флагов.

Основным плюсом этого подхода к вопросу «удобного флага» является обращение внимания на другую сторону этой практики. Как правило, в научной литературе практика применения «удобного флага» описана односторонне, и этот подход позволяет более полно раскрыть вопрос. Авторы, применяющие этот подход, как правило, проводят анализ этой практики с целью улучшения законодательства своего государства для того, чтобы сделать свой флаг более привлекательным, либо борются с устаревшим подходом к конкретным флагам, обращая внимание на изменения в современной практике торгового мореплавания. Как правило, этот подход используют ученые из стран, которые хотели бы развивать услуги по предоставлению своего флага, например, Бангладеш [URL <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X19306372?via%3DiHub>] и Пакистан [URL <https://www.researchgate.net/publication/337965649>].

Главными же минусом этого подхода является игнорирование проблем, вызванных практикой применения «удобного флага». При таком подходе учитываются только интересы судовладельцев и государств флага, но закрываются глаза на интересы моряков и других государств, которые могут пострадать от ННН-рыболовства и загрязнения окружающей среды [URL <https://www.researchgate.net/publication/353342299>]. По факту такой подход, хотя и использует более свежие факты, он является другой крайностью предыдущего, и точно так же отражает лишь часть реальной картины.

Третий подход описывает «удобный флаг» как разновидность «открытого регистра. При этом «открытый регистр» будет называться «удобным флагом», только если он будет использоваться в незаконных целях [URL https://www.researchgate.net/publication/342978014_Assessment_on_Ship_Inspections_for_the_Shops_Registered_Under_Flag_of_Convenience_and_Detentions_by_Port_State_Control_A_Case_of_International_Major_Maritime_Countries_2015_-_2018]. К государствам флага, которые добросовестно исполняют свои обязанности согласно ст. 94 Конвенции ООН по морскому праву не применяют понятие «удобный флаг». «Удобными флагами» называют лишь регистры государств, которые недобросовестно исполняют свои обязанности, что приводит к характерным негативным последствиям. Такие источники как правило описывают позитивные последствия «открытых регистров», но при этом указывают на риск становления такого регистра «удобным флагом» со всеми последующими за этим негативными последствиями.

Главным плюсом этого подхода является актуальность используемых данных, а также совмещение положительных качеств двух предыдущих мнений о практике регистрации судов под иностранным флагом. При совмещении плюсов одновременно устраняется главный минус вышеуказанных подходов, а именно односторонность взглядов на последствия и учет интересов только части участников процесса.

Делить последствия на однозначно позитивные и негативные не представляется возможным, потому что в данных правовых отношениях участвует несколько действующих лиц, каждое из которых имеет свои интересы, и зачастую позитивные последствия для одной стороны будут негативными для другой. Например, право нанимать моряков из стран с низким доходом приводит к общему снижению зарплат в отрасли, а также к повышенной конкуренции и необязательности поддерживать хорошие условия проживания на борту. Это ущемляет права моряков, но дает конкурентные преимущества судовладельцам, а также повышает привлекательность реестра, что дает дополнительный доход в бюджет государства флага.

Минусом этого подхода является отсутствие единых общепризнанных критериев, позволяющих различить «удобные флаги» и другие

разновидности «открытых регистров». Но работа над созданием таких оценочных систем ведется. Примерами такого анализа можно назвать «*Excess Factor*» Парижского Меморандума и «*FOC rank*» (ранг удобного флага), опубликованный в научном журнале «*Marine Policy*» [URL <https://www.researchgate.net/publication/335715569>]. Также рационально проводить анализ законодательства стран, предоставляющих услуги регистрации судов под своим флагом иностранцам, чем больше пробелов и чем ниже требования по технической и экологической безопасности, а также социальной защищенности моряков, тем выше шанс того, что это «удобный флаг».

Заключение

На основе анализа истории и развития практики регистрации судов под флагом, отличным от гражданства судовладельца, а также с учетом развития подходов к этому вопросу у отечественных и зарубежных авторов можно вывести следующее определение «удобного флага».

Удобный флаг — это разновидность открытого регистра с отличительной чертой, которой является недобросовестное либо неэффективное исполнение государством флага своих обязательств по контролю.

И так как неисполнение государством своих обязанностей согласно ст. 94 Конвенции ООН по морскому праву приводит к несоответствию судов международным нормам безопасности и иными нарушениям, в зарубежной научной литературе «удобные флаги» иногда называют «темной стороной» открытых регистров [1].

Именно этот подход к определению «удобного флага» является наиболее прогрессивным. Он наиболее полно отражает текущее положение на рынке регистрации морских судов, а также дает критерий, отличающий «удобный флаг» от других явлений природы, например, от «второго регистра». Для выявления регистров, подпадающих под определение «удобного флага», разумно применять коэффициенты доверия, основанные на результатах проверок государственным портовым контролем, соотношении резидентов и нерезидентов среди судовладельцев, уровня коррупции [URL <https://www.researchgate.net/publication/335715569>], а также проводить анализ законодательства стран, чем больше пробелов и чем ниже требования по технической и экологической безопасности, тем выше шанс того, что это «удобный флаг». Такое разделение позволит более эффективно бороться с «удобными флагами» путем избирательных ограничений в сторону таких флагов.

Литература

1. Fossen, A. Flags of Convenience and Global Capitalism / A. Fossen // *International Critical Thought*. — 2016. — Vol. 6(3). — P. 359—377.
2. Бекашев, Д. К. Понятие «удобного» флага в международном морском праве / Д. К. Бекашев // *Морское право и страхование*. — 2021. № 2. — С. 6—16.

References

1. Fossen, A. Flags of Convenience and Global Capitalism / A. Fossen // International Critical Thought. —2016. — Vol. 6(3). — P. 359—377.
2. Bekyashev, D. K. Ponyatiye «udobnogo» flaga v mezhdunarodnom morskome prave [The concept of a “flag of convenience” in international maritime law] / D. K. Bekyashev // Morskoye pravo i strakhovaniye. —2021. № 2. — S. 6—16.

УДК 34

Лаврухин Максим Витальевич,

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина

Эффективные стратегии защиты транспортной системы России от картелей и олигополий

Аннотация. В данной статье рассматриваются проблемы, создаваемые картелями и олигополиями в российском транспортном секторе, и предлагаются эффективные стратегии защиты системы от их пагубного влияния. Благодаря всестороннему анализу соответствующей литературы и конкретных примеров данное исследование подчеркивает важность нормативно-правовой базы, конкурентной политики и совместных усилий заинтересованных сторон в обеспечении честной конкуренции и развитии динамичной и эффективной транспортной отрасли. Результаты исследования подчеркивают необходимость принятия проактивных мер по выявлению и пресечению антиконкурентного поведения, а также по обеспечению прозрачности и подотчетности рыночной динамики.

Ключевые слова: картели; олигополии; транспортная система; конкурентная политика; нормативно-правовая база; антиконкурентное поведение.

Maksim V. Lavrukhin,

Derzhavin Tambov State University

Efficient strategies for protecting the Russian transport system from cartels and oligopolies

Abstract. In the current paper there have been considered the issues posed by cartels and oligopolies in the Russian transport sector and proposed efficient strategies to protect the system from their harmful influence. Through a comprehensive review of relevant literature and case studies, the current study has highlighted the importance of legal and regulatory frameworks, competition policies and collaborative efforts among stakeholders to provide a fair competition and develop a dynamic and efficient transport industry. The study results have highlighted the necessity to take proactive measures to identify and curb anti-competitive behavior and ensure transparency and accountability in market dynamics.

Keywords: cartels; oligopolies; transport system; competition policy; legal and regulatory framework; anti-competitive behavior.

Транспортная система России является важнейшим компонентом экономики страны, обеспечивающим перемещение товаров и людей на огромные географические расстояния. Однако, как и многие другие отрасли, она не застрахована от проблем, создаваемых картелями и олигополиями. Картели, определяемые как объединения независимых фирм, которые вступают в сговор с целью ограничения конкуренции, и олигополии, характеризующиеся наличием небольшого числа доминирующих фирм, контролирующих рынок, могут подорвать принципы честной конкуренции, привести к повышению цен, сокращению инноваций и неэффективному распределению ресурсов.

Наличие картелей и олигополий в российском транспортном секторе создает значительные проблемы для рыночной конкуренции и экономической эффективности. Антиконтурентные практики, такие как фиксация цен, сговор на торгах и раздел рынка, могут исказить динамику рынка, ограничивать выбор потребителей и препятствовать росту более мелких игроков в отрасли. Кроме того, отсутствие эффективных механизмов регулирования и инструментов правоприменения усугубляет проблему, позволяя антиконтурентному поведению оставаться бесконтрольным.

Цель данной работы — проанализировать влияние картелей и олигополий на российскую транспортную систему и предложить стратегии эффективной защиты отрасли от их пагубного воздействия. Изучая соответствующую литературу, тематические исследования и нормативно-правовую базу, исследование стремится выявить ключевые проблемы, оценить существующие подходы и дать рекомендации для политиков, заинтересованных сторон отрасли и регулирующих органов.

Несмотря на то что в центре внимания данной работы находится в первую очередь российская транспортная система, для анализа могут быть использованы идеи и уроки из других юрисдикций. Исследование будет опираться в основном на вторичные источники данных, включая научную литературу, правительственные отчеты и отраслевые публикации. Однако важно отметить, что такие ограничения, как доступность данных и динамичный характер рыночных условий, могут повлиять на полноту анализа.

Картели образуются, когда независимые фирмы в одной отрасли вступают в сговор с целью ограничения конкуренции и максимизации коллективной прибыли. Такие соглашения часто включают в себя фиксацию цен, ограничение объемов производства, распределение рынка или сговор на торгах — все это направлено на манипулирование рыночными условиями в интересах членов картеля. Олигополии при этом возникают, когда на рынке доминирует небольшое количество фирм, что

приводит к взаимозависимости между конкурентами и возможности сговора. На олигополистических рынках фирмы могут вступать в негласный сговор, когда они неявно координируют свои действия, чтобы сохранить рыночную власть и избежать ценовой конкуренции.

В контексте транспортного сектора наличие картелей и олигополий может иметь далеко идущие экономические последствия. Во-первых, сговор между транспортными компаниями может привести к искусственному завышению цен на товары и услуги, что влечет за собой рост издержек для предприятий и потребителей. Это не только снижает благосостояние потребителей, но и подрывает конкурентоспособность отраслей, зависящих от эффективности транспортных сетей. Кроме того, поведение картелей может препятствовать инновациям и инвестициям в транспортный сектор, поскольку в условиях монополизированного рынка у компаний мало стимулов для повышения эффективности и разработки новых технологий. Кроме того, концентрация рыночной власти в руках нескольких доминирующих игроков может отпугивать новых участников, ограничивать доступ на рынок для небольших компаний и препятствовать развитию разнообразной и конкурентоспособной транспортной отрасли.

Эффективное регулирование необходимо для борьбы с картелями и олигополиями в транспортном секторе. Антимонопольное законодательство и политика в области конкуренции играют важнейшую роль в пресечении антиконкурентного поведения, развитии рыночной конкуренции и защите интересов потребителей. На регулирующие органы возложена задача по обеспечению соблюдения этих законов, расследованию обвинений в сговоре или злоупотреблении рыночной властью и применению санкций к компаниям, уличенным в антиконкурентной практике. Кроме того, нормативно-правовая база может включать положения о мониторинге рынка, контроле за слияниями и содействии принятию мер, способствующих развитию конкуренции, таких как развитие инфраструктуры и либерализация рынка.

Исторически сложилось так, что российский транспортный сектор столкнулся с проблемами, связанными с картелями и олигополиями, еще в советское время. В то время в экономике доминировали централизованное планирование и государственная собственность, что привело к монопольному контролю над ключевыми отраслями, включая транспорт. С переходом к рыночной экономике в 1990-х гг. Россия пережила стремительную приватизацию и либерализацию, но эти реформы также создали возможности для сговора и концентрации рыночной власти. С тех пор российское правительство принимало различные меры по борьбе с антиконкурентной практикой, включая принятие антимонопольного законодательства и создание таких регулирующих органов, как ФАС России.

Антиконкурентное поведение в российском транспортном секторе представляет собой значительный риск для рыночной конкуренции, экономической эффективности и благосостояния потребителей. Картели и олигополии могут искажать динамику рынка, приводя к росту цен, снижению качества услуг и ограничению выбора для потребителей. Кроме того, сговор между транспортными компаниями может препятствовать развитию конкурентной рыночной среды, сдерживая инновации, инвестиции и технический прогресс в отрасли. Кроме того, антиконкурентная практика может подорвать доверие к регулирующим институтам и подорвать веру общества в справедливость и прозрачность рынка.

В ответ на проблемы, создаваемые картелями и олигополиями, российское правительство приняло различные стратегии по развитию конкуренции и пресечению антиконкурентного поведения в транспортном секторе. Эти стратегии включают в себя соблюдение антимонопольного законодательства, наложение штрафов и взысканий на компании, уличенные в сговоре или злоупотреблении рыночной властью, а также содействие либерализации и дерегулированию рынка. Кроме того, регулирующие органы принимают меры по повышению прозрачности рынка, улучшению возможностей мониторинга и правоприменения, а также развитию сотрудничества между заинтересованными сторонами для эффективной борьбы с антиконкурентной практикой. Однако несмотря на эти усилия, сохраняются проблемы в обеспечении эффективности и результативности мер регулирования в транспортном секторе.

Рассмотрение конкретных случаев картелей и олигополий в российском транспортном секторе позволяет получить ценное представление о характере и последствиях антиконкурентного поведения. В качестве примера можно привести случаи ценового сговора между грузовыми перевозчиками, сговора при оказании услуг по перевозке пассажиров или сговора на торгах при заключении контрактов на государственные закупки для инфраструктурных проектов. Эти примеры иллюстрируют различные формы антиконкурентной практики, подрывающие рыночную конкуренцию, и подчеркивают проблемы, с которыми сталкиваются регулирующие органы при выявлении и пресечении такого поведения.

Наличие картелей и олигополий в российском транспортном секторе имеет серьезные последствия для динамики рынка и благосостояния потребителей. Сговор между компаниями приводит к искусственной инфляции цен, снижению качества услуг и ограничению выбора для потребителей. Неэффективное распределение ресурсов, барьеры для входа на рынок новых участников и снижение стимулов для инноваций еще более усугубляют негативное влияние на эффективность рынка и экономическое развитие. Кроме того, отсутствие конкуренции в

транспортном секторе снижает общую производительность, препятствует экономическому росту и подрывает долгосрочную устойчивость отрасли.

Нормативно-правовая база, регулирующая деятельность транспортного сектора России, включает в себя ряд законов, нормативных актов и стратегий, направленных на развитие конкуренции, обеспечение эффективности рынка и защиту интересов потребителей. К числу ключевых законодательных инструментов относится Федеральный закон «О защите конкуренции», запрещающий антиконкурентные соглашения, злоупотребление доминирующим положением на рынке и недобросовестную конкурентную практику. Кроме того, различные виды транспорта, такие как железнодорожный, авиационный, морской и автомобильный, регулируются отраслевыми нормативными актами, которые учитывают специфические проблемы и динамику рынка, характерные для каждой отрасли.

Несмотря на наличие регулирующих мер, сохраняются проблемы с эффективным применением законов о конкуренции и пресечением антиконкурентной практики в транспортном секторе. Ограниченные ресурсы, ограниченные возможности и административные барьеры могут препятствовать способности регулирующих органов эффективно выявлять и расследовать деятельность картелей. Кроме того, несоответствие правоприменительной практики, мягкие наказания и процессуальные задержки могут подорвать доверие к регулятивным мерам и их сдерживающий эффект, позволяя картелям и олигополиям действовать безнаказанно.

Использование передовой международной практики и опыта других юрисдикций может дать ценные знания об эффективных подходах к регулированию борьбы с картелями и олигополиями в транспортном секторе. Сравнительный анализ нормативно-правовой базы, стратегий правоприменения и институциональных механизмов может выявить ключевые факторы успеха и потенциальные области для улучшения в российском контексте. Уроки, извлеченные из опыта стран с сильной конкурентной политикой, мощными механизмами правоприменения и проактивными мерами регулирования, могут послужить основой для разработки политики и повышения эффективности регулирования в борьбе с антиконкурентным поведением в транспортном секторе.

Для борьбы с картелями и олигополиями в российском транспортном секторе необходимо усиление антимонопольного контроля. Это предполагает выделение достаточных ресурсов регулирующим органам, совершенствование следственных возможностей и оптимизацию процедур правоприменения для ускорения рассмотрения дел. Кроме того, ужесточение наказаний за антиконкурентное поведение, включая штрафы, санкции и уголовное преследование, может послужить сдерживающим фактором и продемонстрировать серьезность усилий регулятора по обеспечению соблюдения законодательства.

Содействие прозрачности рынка и обмену информацией между заинтересованными сторонами имеет решающее значение для выявления и пресечения картелей и олигополий в транспортном секторе. Регулирующие органы могут создать механизмы для сбора и анализа рыночных данных, отслеживания ценовых тенденций и выявления подозрительных действий. Кроме того, развитие сотрудничества между участниками отрасли, организациями потребителей и регулирующими органами может способствовать обмену информацией, усилению контроля за рынком и укреплению коллективных усилий по борьбе с антиконкурентной практикой.

Инвестиции в транспортную инфраструктуру играют важнейшую роль в развитии конкуренции и снижении барьеров для входа на рынок. Повышение эффективности, доступности и взаимосвязанности транспортных сетей может расширить доступ на рынок для новых участников, усилить конкурентное давление на действующие компании, а также стимулировать инновации и инвестиции в сектор. Кроме того, поощрение режимов открытого доступа, разделение инфраструктурных услуг и развитие конкуренции на смежных рынках, таких как логистика и вспомогательные услуги, могут создать возможности для новых участников рынка и повысить общую конкурентоспособность рынка.

Эффективная защита от картелей и олигополий требует сотрудничества и координации действий различных заинтересованных сторон, включая регулирующие органы, отраслевые ассоциации, группы потребителей и другие заинтересованные стороны. Создание форумов с участием многих заинтересованных сторон, совместных целевых групп и государственно-частных партнерств может способствовать диалогу, обмену информацией и коллективным действиям по решению общих проблем и формированию культуры соблюдения законов и нормативных актов в области конкуренции. Кроме того, инициативы по наращиванию потенциала, учебные программы и информационные кампании могут повысить осведомленность о негативных последствиях антиконкурентного поведения и дать заинтересованным сторонам возможность играть активную роль в развитии конкуренции и обеспечении благосостояния потребителей в транспортном секторе.

Изучение успешных вмешательств и результатов прошлых дел позволяет получить ценные сведения об эффективных стратегиях борьбы с картелями и олигополиями в российском транспортном секторе. Примеры из практики могут включать случаи, когда регулирующие органы успешно выявляли и преследовали картельную деятельность, что приводило к значительным штрафам и сдерживающему эффекту. Кроме того, примеры либерализации рынка, инвестиций в инфраструктуру и реформ в сфере регулирования, способствовавших развитию конкуренции и инноваций в транспортной отрасли, могут послужить ценным уроком и передовым опытом для разработки и реализации будущей политики.

Размышляя об уроках, извлеченных из прошлого опыта, заинтересованные стороны могут разработать рекомендации для будущих действий по усилению защиты от картелей и олигополий в российском транспортном секторе. Рекомендации могут включать в себя усиление правоприменения, повышение прозрачности и обмен информацией, продвижение рыночных реформ и укрепление сотрудничества между заинтересованными сторонами. Кроме того, повышение культуры соблюдения антимонопольного законодательства, поощрение этических норм ведения бизнеса, а также инвестиции в образование и развитие потенциала могут способствовать повышению конкурентоспособности, эффективности и устойчивости транспортной отрасли в России.

В заключение следует отметить, что в данной работе были рассмотрены проблемы, создаваемые картелями и олигополиями в российском транспортном секторе, и предложены стратегии эффективной защиты от антиконкурентного поведения. Благодаря всестороннему анализу теоретических основ, эмпирических данных и подходов к регулированию, основные выводы свидетельствуют о пагубном влиянии картелей и олигополий на рыночную конкуренцию, благосостояние потребителей и экономическую эффективность.

Результаты данного исследования имеют значительные последствия для политики и практики в российском транспортном секторе. Директивным органам рекомендуется усилить антимонопольное правоприменение, повысить прозрачность рынка и способствовать развитию конкуренции путем целенаправленного вмешательства в регулирование и проведение рыночных реформ. Регулирующие органы должны уделять приоритетное внимание инициативам по наращиванию потенциала, улучшению координации и сотрудничества между заинтересованными сторонами, а также использовать лучшие международные практики для повышения эффективности регулирования и обеспечения равных условий для всех участников рынка. Заинтересованным сторонам отрасли рекомендуется придерживаться этических норм ведения бизнеса, формировать культуру соблюдения законов и нормативных актов в области конкуренции, а также инвестировать в инновации и инфраструктуру для повышения конкурентоспособности и устойчивости рынка.

Решение проблем, связанных с картелями и олигополиями в российском транспортном секторе, требует коллективных действий и совместных усилий всех заинтересованных сторон. Политики, регулирующие органы, отраслевые ассоциации, группы потребителей и другие заинтересованные стороны, должны совместно разрабатывать и внедрять эффективные стратегии по борьбе с антиконкурентным поведением, развитию рыночной конкуренции и защите интересов потребителей. Ставя в приоритет прозрачность, подотчетность и принципы совершенствования рыночной динамики, заинтересованные стороны могут внести свой вклад

в создание более конкурентоспособной, эффективной и устойчивой транспортной отрасли в России, способствующей экономическому росту и процветанию для всех.

<p style="text-align: center;">ТРЕБОВАНИЯ к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность»</p>	<p style="text-align: center;">REQUIREMENTS for the materials submitted for publication in the journal “Transport law and security”</p>
<p>Представленные статьи должны быть оригинальными, не опубликованными ранее в других печатных изданиях. Статьи должны быть актуальными, обладать новизной, содержать выводы исследования, а также соответствовать указанным ниже правилам оформления. В случае ненадлежащего оформления статьи она направляется автору на доработку.</p> <p>Статья представляется в электронном виде в формате Microsoft Word по электронному адресу: albinadg@mail.ru.</p> <p>Адрес редакции: 127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9, учебный корпус 6.</p> <p>Объем статей — от 20 тыс. до 40 тыс. печатных знаков (0,5—1,1 усл. п. л.), рецензий, обзоров зарубежного законодательства — до 20 тыс. знаков (0,5 усл. п. л.)</p> <p>Сноски в тексте приводятся в [квадратных скобках], их нумерация должна соответствовать списку литературы, размещенному в конце статьи в алфавитном порядке; ссылки на комментарии приводятся в (круглых скобках).</p> <p>Ссылки на Интернет-ресурсы и архивные документы помещаются в тексте в квадратных скобках по образцам, приведенным в ГОСТ Р 7.0. 100-2018 «Библиографическая ссылка».</p> <p>В статье должен быть указан индекс УДК.</p> <p>Название статьи приводится на русском и английском языке. Заглавие должно быть кратким и информативным.</p> <p>Сведения об авторах приводятся на русском и английском языках: фамилия, имя, отчество всех авторов полностью; полное название организации — места работы каждого автора в именительном падеже, ее полный почтовый адрес;</p>	<p>Submitted papers must be original, not previously published in other printed publications. The material should be relevant, have a novelty, contain the results of the study, as well as comply with the mentioned below rules of registration. In case of improper registration, the papers will be sent back to the author for revision.</p> <p>All papers should be submitted in an electronic form in Microsoft Word format via e-mail albinadg@mail.ru.</p> <p>The official address of the editorial board is Obraztsov Str., 9/9, Educational Building 6, Moscow, 127994.</p> <p>The paper should be of 20.000-40.000 of pr.ch. (0.5-1.1 conv. pr.'s sheets) of A4 format, article reviews and reviews of foreign legislation should be up to 20.000 of pr.ch. (0.5 conv. pr.'s sheets).</p> <p>Footnotes in the text should be given in [square brackets]; their numbers should correlate to the references, given at the end of the article in alphabetical order. References to the comments should be put in (parentheses).</p> <p>References to Internet resources and archival documents are enclosed in square parentheses in the text or at bottom of the page according to the samples of the GOST P 7.0. 100-2018 «Bibliographic reference».</p> <p>The UDC index should be indicated in the article.</p> <p>The title of the paper is given both in Russian and in English. The title should be short and informative.</p> <p>The information about authors is given both in Russian and in English: surname, name, middle name (IN FULL WORDS) of EACH author; official name of the organization in Nominative case (where EACH author works) with its full postal address;</p>

должность, звание, ученая степень каждого автора;
адрес электронной почты для каждого автора.

Аннотация — независимый от статьи источник информации, краткая характеристика работы, включающая в себя актуальность, постановку проблемы, пути ее решения, результаты и выводы. В ней указывают, что нового несет в себе данная статья в сравнении с другими, родственными по тематике и целевому назначению. Рекомендуемый объем — 200—250 слов на русском и английском языках.

Ключевые слова приводятся на русском и английском языках. Необходимое количество ключевых слов (словосочетаний) — 6—10. Ключевые слова или словосочетания отделяются друг от друга точкой с запятой.

В конце статьи приводится **список литературы**, в котором необходимо указать научные источники. Нормативный материал в список литературы не включается. Список следует оформлять по ГОСТ Р 7.0. 100-2018.

Статьи рецензируются. Авторам предоставляется возможность ознакомиться с содержанием рецензий. При отрицательном отзыве рецензента автору предоставляется мотивированный отказ в опубликовании материала.

Оригинальность текста должна составлять не менее 75% от объема статьи.

В журнале используются сокращенные наименования органов государственной власти в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, установленным распоряжением Администрации Президента РФ совместно с Аппаратом Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788.

position, scientific degree, scientific status (if any) of EACH author;
contacts (an e-mail) of EACH author.

An abstract is an independent source of information, short description of the work, which contains a goal, a brief description of the research methods, a description of the main results and concise conclusions. The abstract clearly indicates that the article is original in comparison with others related in subject and purpose. The abstract of 200—250 words is recommended both in Russian and in English.

Keywords are given both in Russian and in English. There should be 6—10 of words or word combinations. Keywords are separated from each other with a semicolon.

At the end of the paper there should be given **references** (both in Russian and in English) arranged according to the GOST R 7.0. 100-2018 «Bibliographic reference. General requirements and rules of compilation». Normative material should not be included into the list.

All papers are peer reviewed. The authors are given the opportunity to get acquainted with the content of reviews. In case of a negative review, the author is provided with a motivated refusal to publish the material. The text originality should be not less than 75% of the total paper.

There are used abbreviated names of state authorities in accordance with the List of full and abbreviated names of Federal executive authorities established by the order of the Presidential Administration of the Russian Federation together with the Government Office of the Russian Federation of July 16, 2008 No. 943/788.