

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

УДК 342.951:351.82

**Семенов Сергей Александрович,**  
Служба морской безопасности

### **О состоянии научного обеспечения административно- правового регулирования транспортной безопасности**

**Аннотация.** Пятнадцатилетний период развития законодательства о транспортной безопасности ярко продемонстрировал, что транспортная безопасность и как комплекс взаимосвязанных общественных отношений, и как юридический институт является очень сложным явлением. Эта сложность во многом обусловлена охватом единым регулированием внешне схожих, но внутренне сильно различающихся общественных отношений, возникающих по поводу обеспечения транспортной безопасности на разных видах транспорта. Стремление нормотворцев урегулировать данные общественные отношения единым писанным позитивным правом, законом понятно и привлекательно. Однако те имеющиеся объективные различия между видами транспорта, их особенности, возникшие независимо друг от друга в процессе независимого развития на базе объективных технических и технологических различий, не всегда получается урегулировать универсальными нормами закона. Как правило, разрешение частных случаев в области транспортной безопасности отдельных видов транспорта осуществляется путем издания специальных нормативных правовых актов. С одной стороны, такой подход позволяет оперативно отвечать на вновь возникшие вызовы, но с другой — он размывает универсальность общих норм в области транспортной безопасности. В качестве одной из причин сложившейся ситуации можно обозначить отсутствие прогностических научных исследований в области транспортной безопасности. Решением проблемы может стать создание научно-исследовательского центра транспортной безопасности, который бы анализировал эффективность законодательных норм и правил, а также динамику возможных вызовов, формировал предложения для законодателей и Правительства РФ.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование; научно-исследовательский центр; транспортная безопасность.

**Sergey Al. Semenov,**  
Maritime Security Service

### **On the state of scientific support of administrative and legal regulation of transport security**

**Abstract.** The fifteen-year period of development of transport security legislation has clearly demonstrated that transport security, both as a complex of interrelated social relations and as a legal institution, is a very complex phenomenon. This complexity is largely due to the coverage by a single regulation of outwardly similar, but internally very different social relations arising from the provision of transport security in different modes of transport. The desire of the rule-makers to regulate these social relations by a single written positive law, the law is understandable and attractive. However, those existing objective differences between modes of transport, their features that have arisen independently of each other in the process of independent development based on objective technical and technological differences, cannot always be solved by universal norms of the law. As a rule, the resolution of special cases in the field of transport security of certain transport modes is carried out by issuing special regulatory legal acts. On the one hand, this approach makes it possible to promptly respond to newly emerging challenges, but on the other hand, it blurs the universality of general norms in the field of transport security. One of the reasons for this situation is the lack of predictive scientific research in the field of transport security. The solution to the problem can be the establishment of a research center for transport security, which would analyze the efficiency of legislative norms and rules, as well as the dynamics of possible challenges, form proposals for legislators and the Government of the Russian Federation.

**Keywords:** administrative and legal regulation; research center; transport security.

---

В своем выступлении на отраслевой конференции «Транспортная безопасность: от замысла к практической реализации и долгосрочной стратегии развития», проходившей в рамках «Транспортной недели 2022», депутат Государственной Думы, член комитета Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры Виталий Борисович Ефимов обозначил необходимость создания научно-исследовательского центра транспортной безопасности, который бы анализировал эффективность законодательных норм и правил, а также динамику возможных вызовов, формировал предложения для законодателей и Правительства РФ.

На наш взгляд, актуальность данного вопроса крайне высокая, и далее постараюсь тезисно обосновать свою позицию. В статье сделан акцент на административном праве, так как именно в рамках этой отрасли права решаются многие задачи, которые составят компетенцию научно-исследовательского центра, на необходимости создания которого настаивает В. Б. Ефимов.

В настоящее время можно говорить о консенсусе в том, что транспортная безопасность рассматривается научным сообществом как сформировавшийся юридический институт [4]. Вместе с тем становление юридического института транспортной безопасности не завершено, нормативное регулирование обеспечения транспортной безопасности остается предметом вполне заслуженной критики. Причем диапазон дискуссионных вопросов, требующих дальнейшей разработки, чрезвычайно широк: от совершенствования понятийного аппарата законодательства до частных проблем транспортной безопасности конкретных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Такая ситуация открывает широкие возможности для научно-исследовательской деятельности. Однако спрос на такие исследования со стороны государства пока отсутствует.

В результате изучение административно-правового регулирования обеспечения транспортной безопасности не популярно у исследователей. Фонд диссертаций Российской государственной библиотеки в настоящее время содержит всего две диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — Административное право; административный процесс [1; 2]. Из них одна диссертация защищена в 2009 г. и утратила свою актуальность, а другая представляет взгляд на транспортную безопасность со стороны полиции.

Также можно выделить диссертацию О. Е. Трофимова «Административно-правовое регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры» [3]. Однако эта диссертация посвящена не только транспортной безопасности и охватывает более широкий круг вопросов обеспечения безопасности транспорта.

Во всех трех случаях ведущими организациями при защите диссертаций являлись высшие учебные заведения МВД России, а не транспортные высшие учебные заведения. В двух — защита диссертаций осуществлялась на заседаниях диссертационных советов высших учебных заведений МВД России.

Можно констатировать, что транспортное сообщество пока дистанцировалось от научно-исследовательской работы в области административно-правового регулирования транспортной безопасности, транспортные высшие учебные заведения, федеральные органы исполнительной власти в сфере транспорта не обеспечены научными

работниками-административистами в области транспортной безопасности, научная квалификация которых в указанной области подтверждена государственной системой научной аттестации.

Также одной из причин сложившейся ситуации с научным обеспечением административно-правового регулирования транспортной безопасности является тот факт, что транспортные высшие учебные заведения буквально до недавнего времени не имели диссертационных советов по научной специальности «Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)». Первый среди транспортных высших учебных заведений диссертационный совет по указанной научной специальности создан в ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта» только 28 октября 2022 г. (приказ Минобрнауки России № 1392/нк).

В качестве другой причины можно назвать то, что транспортные высшие учебные заведения, за исключением Юридического института Российского университета транспорта, не издают рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук по научной специальности 12.00.14 — Административное право; административный процесс.

С января 2016 г. Юридический институт Российского университета транспорта выпускает ежеквартальный электронный журнал «Транспортное право и безопасность», в котором в частности освещаются следующие вопросы:

- особенности правоотношений субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность;
- защита прав и интересов в области обеспечения транспортной безопасности;
- источники международного права в области транспортной безопасности;
- экологические аспекты обеспечения транспортной безопасности;
- обеспечение безопасности и защиты транспортных комплексов;
- транспортная безопасность в профессиональном образовании и др.

В каждом номере журнал публикует научные статьи по отдельным вопросам транспортной безопасности (например, в 2022 г.: № 43 — три статьи, № 42 — четыре, № 41 — две). При этом другие статьи каждого выпуска журнала в той или иной мере также затрагивают вопросы транспортной безопасности.

Необходимо отметить, что несмотря на то что журнал издается с 2016 г., является бесплатным изданием, весь архив его публикаций доступен на сайте журнала, многие специалисты в области транспортной безопасности просто не знают о его существовании. Не исключаю, что и большинство лиц, участвующих в нормотворческой деятельности в области транспортной безопасности, не только не учитывают мнения, изложенные в научных статьях журнала, но и также не знают о его существовании.

Пока можно говорить о разрыве между наукой, нормотворчеством и практикой в области транспортной безопасности. Взаимоотношения науки и нормотворчества можно описать как берега одной реки (транспортная безопасность), между которыми нет капитального устойчивого моста, и лишь иногда между ними наводятся временные переправы. Однако в рамках реализации идеи В. Б. Ефимова журнал имеет потенциал стать авторитетным научным изданием в области транспортной безопасности и «настольной книгой» специалистов. Мое мнение о роли журнала «Транспортное право и безопасность» в научном обеспечении транспортной безопасности не исключает появления и иных научных изданий. Но в настоящее время журнал является единственным научным изданием, регулярно освещающим вопросы транспортной безопасности, прошедшим проверку временем, которое достаточно только совершенствовать.

В качестве положительного примера вовлечения в научную деятельность в области транспортной безопасности студентов и молодых ученых можно выделить ежегодный Всероссийский конкурс студентов и молодых ученых в области обеспечения транспортной безопасности, организованный Ассоциацией «Транспортная безопасность». Есть надежда, что с развитием научно-исследовательского обеспечения транспортной безопасности лауреаты этого конкурса смогут продолжить свою научную карьеру в области транспортной безопасности в транспортных высших учебных заведениях.

Автор всецело поддерживает предложение В. Б. Ефимова о создании научно-исследовательского центра транспортной безопасности. Вместе с тем хотелось бы, чтобы такой центр решал перспективные и прогностические задачи в области транспортной безопасности, имел возможность предварительной апробации новых идей в организациях транспорта, руководствовался научной свободой исследований и не использовался для подведения научной основы под уже принятые нормы в указанной сфере.

В. Б. Ефимов в ходе своего выступления не озвучил свой взгляд на организационную форму предлагаемого научно-исследовательского центра. На наш взгляд, на начальном этапе наиболее эффективной организационной формой может стать межвузовский научно-исследовательский центр, основой которого выступят ведущие ученые транспортных университетов в области транспортной безопасности и эксперты в этой сфере из числа работников-практиков.

Предлагаемая организационная форма не является единственно возможной и может совершенствоваться исходя из полученного опыта, исследовательских задач, круга привлекаемых организаций и экспертов, иных факторов. Например, возможной организационной формой научно-исследовательского центра может быть формат научно-экспертного совета. В частности, такие советы созданы при Председателе Совета

Федерации [Положение о Научно-экспертном совете при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утверждено распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ)] и в Морской коллегии при Правительстве РФ [Положение о научно-экспертном совете Морской коллегии]. Научно-экспертные советы, как правило, являются совещательными, научно-консультативными и экспертными органами.

В целях изучения и возможного использования можно обратиться и к зарубежному опыту. Предлагаю рассмотреть примеры организации взаимодействия субъектов Морской транспортной системы США (*MTS*) и властей США в области морской безопасности, в том числе кибербезопасности.

**Пример организации взаимодействия по инициативе властей США.** Параграфом 70122 гл. 46 Кодекса США создан Национальный консультативный комитет по безопасности на море (далее — Комитет) [URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/46/70112> (дата обращения: 28 февраля 2023 г.)]. Комитет возглавляет Секретарь, представляющий Береговую охрану США. К функциям Комитета относится консультирование Секретаря Комитета по вопросам, касающимся национальной безопасности на море, в том числе по развитию обмена информацией, связанной с рисками кибербезопасности, которые могут вызвать инциденты безопасности на транспорте, между:

- соответствующими федеральными агентствами и правительствами штатов, местными органами власти и правительствами племен;
- соответствующими органами общественной безопасности и реагирования на чрезвычайные ситуации;
- соответствующими правоохранительными и охранными организациями;
- морской индустрией;
- владельцами и операторами портов;
- владельцами и операторами терминалов.

Комитет должен состоять как минимум из 8 членов, но не более 21 члена, назначаемых Секретарем Комитета. При этом примечательно то, что на уровне закона США закреплено обязательное представительство в Комитете ряда субъектов, имеющих отношение к деятельности *MTS*. Так каждый из нижеперечисленных субъектов должен быть представлен как минимум одним членом Комитета:

- портовые власти;
- владельцы и операторы объектов;
- владельцы и операторы терминалов;
- владельцы и операторы судов;
- морские трудовые организации;
- академическое сообщество;
- государственные и местные органы власти;

— морская индустрия.

Секретарь Комитета также вправе создавать Консультативные комитеты по безопасности на море в любой портовой зоне Соединенных Штатов. Каждый региональный комитет должен состоять из лиц, представляющих интересы портовой отрасли, операторов терминалов, портовых трудовых организаций и других пользователей портовых зон. Рассматривая полномочия региональных комитетов, можно, например, выделить закрепленное законом право представлять через Секретаря Комитета рекомендации Конгрессу США.

**Пример организации взаимодействия по инициативе субъектов морской отрасли.** В 2020 г. для решения проблем кибербезопасности и повышения осведомленности по этому вопросу Администрацией порта штата Алабама, Комиссией порта Большого Лафурша (Порт Фуршон), Администрацией порта Джексонвилль, Портом Нового Орлеана, Портом Сан-Диего, Портом Ванкувер и еще шестью другими субъектами критически важной морской инфраструктуры США создан некоммерческий Центр обмена информацией и анализа морской транспортной системы (*Maritime Transportation System Information Sharing and Analysis Center, MTS-ISAC*) [URL: <https://www.mtsisac.org/about> (дата обращения: 28 февраля 2023 г.)].

*MTS-ISAC* — это централизованный координационный центр, основной задачей которого является обмен своевременной и актуальной информацией о киберугрозах между доверенными заинтересованными субъектами частного и государственного секторов *MTS*. Он предназначен для укрепления сотрудничества и обмена информацией между ними в области морской кибербезопасности, повышения их осведомленности в указанной сфере и обучения. Миссия центра заключается в улучшении управления киберрисками во всем сообществе *MTS* посредством организации эффективного обмена информацией для идентификации, защиты, обнаружения киберугроз, реагирования на них и восстановления после кибератак.

При этом взаимодействие между членами Комитета и *MTS-ISAC* осуществляется не только в рамках одной из вышеприведенных организационных форм. Члены Комитета могут быть членами *MTS-ISAC* и наоборот, что позволяет сделать обмен актуальной информацией между субъектами государственного и частного секторов *MTS* более эффективным.

Общим признаком рассмотренных мной в качестве примеров советов, комитетов и центров является то, что они являются консультативными органами. Для решения задач, о которых говорил в своем выступлении В. Б. Ефимов, требуется, прежде всего, исследовательский орган. Именно поэтому формат межвузовского научно-исследовательского центра на данном этапе более всего отвечает задачам изучения актуальных проблем

транспортной безопасности и выработки предложений для законодателей и Правительства РФ.

#### **Литература**

1. Бадуря, И. А. Административно-правовое регулирование транспортной безопасности морского флота : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Бадуря. — Ростов-на-Дону, 2009.
2. Зиганшин, М. М. Административно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Зиганшин. — Москва, 2017.
3. Трофимов, О. Е. Административно-правовое регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / О. Е. Трофимов. — Москва, 2013.
4. Шестак, В. А. Транспортная безопасность как юридический институт / В. А. Шестак // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 1. — С. 196—200.

#### **References**

1. Badura, I. A. Administrativno-pravovoye regulirovaniye transportnoy bezopasnosti morskogo flota [Administrative and legal regulation of the transport security of the marine fleet]: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / I. A. Badura. — Rostov-na-Donu, 2009.
2. Ziganshin, M. M. Administrativno-pravovoye regulirovaniye deyatel'nosti politsii po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti [Administrative and legal regulation of police activities to ensure transport security]: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / M. M. Ziganshin. — Moskva, 2017.
3. Trofimov, O. Ye. Administrativno-pravovoye regulirovaniye deyatel'nosti federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti v sfere obespecheniya bezopasnosti na ob'yektakh transporta i transportnoy infrastruktury [Administrative and legal regulation of the activities of federal executive authorities in the field of security at transport facilities and transport infrastructure]: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk / O. Ye. Trofimov. — Moskva, 2013.
4. Shestak, V. A. Transportnaya bezopasnost' kak yuridicheskiy institut [Transport security as a legal institution] / V. A. Shestak // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2018. — № 1. — S. 196—200.