

Maritime News of Russia

Морские вести России



Федеральная газета водного транспорта. Основана в 1996 году

№ 2 • 2018 (465)

Севморпуть

NB Справочник
«Речные порты
и внутренние
водные пути
России-2017»

Редакция выпустила в свет
IV издание федерального
отраслевого справочника

По вопросам приобретения обращаться:

E-mail: morvesti@morvesti.ru

Тел./факс (495) 366-62-55

Тел. (985) 763-54-20

Транспортная безопасность

МОРСКОЙ СПЕЦНАЗ О статусе частных морских охранных компаний в Российской Федерации

Ожидается, что на рассмотрение Государственной Думы в ближайшее время будет внесен законопроект, легализующий частные военные компании¹. В связи с этим активизировались публичные дискуссии об их возможном правовом статусе.

Основу для дискуссий составляет проект федерального закона «О частных военно-охранных компаниях» 2014 года, внесенный депутатом Государственной Думы Федеральное Собрание РФ Г.С. Носовко (далее – Законопроект). Не исключено, что новый законопроект сохранит многие положения законопроекта Г.С. Носовко², поэтому при анализе опираться будем на него.

Статья 4 Законопроекта к видам деятельности частных военно-охранных компаний (ЧВОК) относит:

– вооруженное сопровождение морских судов в случае нападения;

– охрану коммерческих судов;
– безоружное сопровождение торговых и гражданских судов.

Как видим, законодатель предполагает возможность использования частного наемного персонала вооруженной охраны (ЧНПВО) на судах.

Анализ Законопроекта показывает, что в указанной либо схожей редакции закон о ЧВОК не создаст достаточных правовых оснований для использования ЧНПВО на судах под государственным флагом России.

Международный кодекс по охране судов и портовых средств³ определяет, что «если

Договаривающееся правительство разрешает применять огнестрельное оружие, то оно должно выпустить специальное руководство по безопасному применению этого оружия».

Постановление Правительства РФ от 03.11.2007 № 746 «О реализации положений главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года⁴ и Международного кодекса по охране судов и портовых средств» функцию регулирования применения огнестрельного оружия на судах или возле них в соответствии с Конвенцией и Кодексом ОСПС к компетенции Минтранса или Росморречфлота, как Договаривающегося правительства, не относит. Иные министерства и ведомства Российской Федерации такой компетенцией также не наделены.

Окончание на стр. 5

Окончание. Начало на стр. 1

Сергей СЕМЕНОВ, начальник ФБУ «Служба морской безопасности»



МОРСКОЙ СПЕЦНАЗ

О статусе частных морских охранных компаний в Российской Федерации

Вывод № 1. Для использования вооруженной охраны на судах под государственным флагом РФ:

– необходимо определить федеральный орган исполнительной власти (далее – ФОИВ), который будет осуществлять функции, возложенные в соответствии с Конвенцией и Кодексом на Договаривающееся правительство, в части, касающейся применения огнестрельного оружия на судах;

– данный ФОИВ должен выпустить специальное руководство по безопасному применению огнестрельного оружия на судах.

Регуляция ИМО

Международной морской организацией (ИМО) вопрос использования ЧНПВО в настоящее время достаточно урегулирован. К основным документам ИМО⁵ по данному вопросу можно отнести следующие:

Временное руководство для частных морских охранных компаний, предоставляющих частный наемный персонал вооруженной охраны на суда в районе высокого риска (далее – Руководство), можно оценивать как базовый документ ИМО по вопросу использования ЧНПВО. Необходимо учитывать, что Руководство следует рассматривать вместе с указанными в таблице циркулярами ИМО⁶.

Одной из задач Руководства декларируется оказание содействия в разработке международного стандарта для частных морских охранных компаний (ЧМОК). Международная организация по стандартизации (ИСО) по поручению ИМО в 2015 г. разработала требования ISO 28007-1:2015 (Суда и морские технологии – Руководство для частных морских охранных компаний, предоставляющих частный наемный персонал вооруженной охраны на суда), которым должна соответствовать ЧМОК.

Необходимость специализированного Руководства именно для частных морских охранных компаний ИМО обосновывает тем, что Документ Монтре о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовой практике для государств, имеющих отношение к операциям частных военных и охранных компаний во время вооруженного конфликта⁷, и Международный кодекс поведения частных поставщиков охранных услуг⁸ (далее – Кодекс поведения) являются полезными ориентирами для ЧМОК, но не имеют непосредственного отношения к ситуации с пиратством и вооруженным разбоем в морской сфере и не обеспечивают достаточного руководства для ЧМОК⁹.

Государство флага

Чтобы разобраться с основными принципами и подходами ИМО к роли государства флага в организации деятельности ЧМОК, обратимся к Циркуляру КБМ MSC.1/Circ.1406/Rev.3 от 12 июня 2015 г. (далее – Циркуляр).

В качестве основного принципа Циркуляра можно выделить то, что

именно государство флага определяет целесообразность и законность использования ЧНПВО.

Государству флага предписывается требовать от заинтересованных сторон соблюдения всех соответствующих требований не только государства флага, но и порта и прибрежных государств.

Государства флага должны иметь политику в отношении того, будет ли разрешено использование ЧНПВО, и если да, то на каких условиях. При выработке такой политики государствам флага желательно рассмотреть вопрос о том, будет ли использование ЧНПВО:

– разрешено в соответствии с национальным законодательством государства флага;

– необходимой мерой на судах высокого риска, находящихся в районе высокого риска, в некоторых обстоятельствах для усиления мер охраны, принятых в соответствии с рекомендациями и руководствами, разработанными и распространяемыми ИМО, включая «Наиболее эффективные методы защиты» (ВМР4), разработанные в отрасли.

Если использование ЧНПВО будет определено как надлежащая и законная мера, установить политику, которая может включать, в частности:

– минимальные критерии или требования, которым должен соответствовать ЧНПВО, с учетом соответствующих аспектов, изложенных в Пересмотренном временном руководстве для судовладельцев, операторов и капитанов судов по использованию частного наемного персонала вооруженной охраны на судах в районе высокого риска (Циркуляр MSC.1/Circ.1405/Rev.2);

– гарантии того, что ЧМОК, использующая ЧНПВО на судах, имеет действующую аккредитацию по сертификации ИСО 28007-1:2015 (Суда и морские технологии – Руководство для частных морских охранных компаний (ЧМОК), предоставляющих частный наемный персонал вооруженной охраны (ЧНПВО) на суда), или отвечает соответствующим национальным требованиям;

– порядок выдачи разрешений на использование ЧНПВО, который, как было определено, отвечает минимальным требованиям для судов под его флагом;

– порядок получения разрешения судовладельцами, судовыми операторами и судоходными компаниями на использование ЧНПВО;

– сроки и условия выдачи такого

разрешения, а также ответственность за выполнение его положений.

Перевозка ЧНПВО, его огнестрельного оружия и соответствующего охранного оборудования регулируется законодательством и политикой государства флага, которое определяет, следует ли выдавать на это разрешение и на каких условиях.

Правительствам государств – членов ИМО также настоятельно предлагается принять любые необходимые меры, чтобы обеспечить в надлежащих случаях выполнение пересмотренных временных рекомендаций, приведенных в приложении к Циркуляру.

Для иллюстрации различий в подходах ИМО и в Документе Монтре к роли государств необходимо отметить, что в Документе Монтре для государств-контрагентов ЧВОК, государств происхождения ЧВОК и государств территориальной юрисдикции ЧВОК главным обязательством является обеспечивать уважение ЧВОК международного гуманитарного права. Документ Монтре содержит требование для государств происхождения ЧВОК и государств территориальной юрисдикции ЧВОК о разрешительном подходе к деятельности ЧВОК. Иные вопросы деятельности ЧВОК к государственной компетенции напрямую не относятся.

Вывод № 2. Российской Федерации в лице назначенного ФОИВ целесообразно разработать соответствующую рекомендациям ИМО политику в отношении использования вооруженной охраны на судах под государственным флагом России. Обеспечить ее исполнение.

Лабиринты Законопроекта

Для сравнения предлагаемой роли государства в регулировании деятельности ЧВОК в Законопроекте с нормами Руководства ИМО и Документа Монтре рассмотрим отдельные его положения.

Сразу бросается в глаза, что Законопроект планирует регулировать отношения в области организации и осуществления деятельности российских и иностранных частных военно-охранных компаний, находящихся на территории Российской Федерации. Абсолютно не ясно, что в данном контексте означает термин «находящихся». Следует ли это понимать так, что ЧВОК (в т.ч. иностранные) планируется использовать на территории РФ? Если предусматривается возможность действия ЧВОК на территории РФ, то чем их правовой статус будет отли-

чаться от статуса ЧОП, ведомственных охранных подразделений транспортной безопасности и почему?

Предполагается, что ЧВОК будут осуществлять свою деятельность на основе лицензии, действующей на всей территории России. Что дает российская территориальная лицензия ЧВОК? Как она помогает регулировать деятельность ЧВОК за пределами территории РФ?

Законопроект не содержит норм, относящихся к деятельности ЧВОК за пределами территории России (за исключением страхования). То есть он не создает правовых оснований для деятельности ЧВОК за пределами РФ? А ведь ЧВОК создаются в первую очередь для деятельности за пределами государства происхождения.

Интересен перечень видов деятельности, которые запрещено осуществлять ЧВОК:

- 1) свержение правительства или подрыв конституционного порядка государства;
- 2) подрыв территориальной целостности государства;
- 3) продажа оружия без соответствующей лицензии;
- 4) захват иностранной территории.

А все остальное, и в первую очередь нарушение международного гуманитарного права, можно?

Документ Монтре содержит четкие требования к государствам пресекать нарушения международного гуманитарного права. В свою очередь Законопроект не содержит ответственности РФ за действия ЧВОК. Согласно Законопроекту, в случае несоблюдения сотрудниками ЧВОК норм международного права на компанию возлагается обязанность по расторжению контракта с таким сотрудником. И все.

Законопроект ответственность за нарушение норм международного гуманитарного права сотрудника ЧВОК возлагает на государство, нанявшее такую компанию. Какие правовые последствия создает эта норма? Скорее это декларация о том, что Российская Федерация не несет ответственности за деятельность российских ЧВОК.

Вывод № 3. Законопроект стремится максимально уменьшить ответственность РФ за деятельность ЧВОК. В связи с этим роль России в отношении лицензированных ЧВОК сводится к контролю соблюдения ими лицензионных требований.

При соблюдении Документа Монтре и Кодекса поведения такой подход законодателей к регулированию деятельности российских ЧВОК на территории иных государств можно объяснить. Однако он серьезно отличается от рекомендаций ИМО. В связи с чем значительного положительного влияния на правовое положение российских ЧМОК он, скорее всего, не окажет. Не исключено, что вопросы деятельности российских ЧМОК будут урегулированы в рамках подзаконных нормативных правовых актов. Но и в этом случае ожидать быстрого положительного результата не стоит.

Близкие подходы

Не хотелось бы заканчивать статью на пессимистической ноте. Поэтому поделимся одним интересным наблюдением.

Беглое сравнение положений Циркуляра и российского законодательства о транспортной безопасности показывает значительную близость их подходов к государственному регулированию вооруженной охраны судов.

В частности, в соответствии с российским законодательством о транспортной безопасности:

1. Целесообразность и законность использования вооруженных работников подразделений транспортной безопасности (далее – ПТБ) на судах определяет РФ (государство флага).

2. Российская Федерация (государство флага) имеет политику в отношении использования вооруженных работников ПТБ на судах.

3. Национальным законодательством России (государства флага) разрешено использование вооруженных работников ПТБ на судах.

4. Политика РФ (государства флага) включает минимальные критерии и требования к вооруженным ПТБ на судах.

5. Политика РФ (государство флага) гарантирует, что вооруженные ПТБ на судах отвечают национальным требованиям.

6. Политика Российской Федерации (государства флага) определяет порядок получения разрешений на использование вооруженных ПТБ на судах (например, путем утверждения оценок уязвимости транспортного средства и планов обеспечения транспортной безопасности транспортного средства). Предусмотрена ответственность за неисполнение требований в области обеспечения транспортной безопасности.

7. Российской Федерацией (государством флага) регулируется оборот оружия и специальных средств ПТБ.

Вывод № 4. Данный экспресс-анализ не претендует на полноту, но позволяет проиллюстрировать, что пересечений в подходах в рекомендациях ИМО в отношении ЧМОК и российском законодательстве о транспортной безопасности больше, чем в законопроекте о ЧВОК. Сомнительно, что при разработке норм законодательства о транспортной безопасности изначально учитывались рекомендации ИМО или других международных организаций. Но то, что общие подходы Минтранса к обеспечению транспортной безопасности близки к ИМО, это несомненно.

Представляется целесообразным российским ЧМОК в целях скорейшей легализации своей деятельности на судах под государственным флагом Российской Федерации присмотреться к российскому законодательству о транспортной безопасности. **МВР**

P.S. При наличии заинтересованности читателей автор может подготовить более предметный сравнительный анализ рекомендаций ИМО в отношении ЧМОК и российского законодательства о транспортной безопасности.

¹ http://transport.securitymedia.ru/news_one_7381.html.

² <https://russian.rt.com/russia/article/471026-zakonoproekt-chvk-gosduma>.

³ Часть В статья 16.7, далее – Кодекс ОСПС.

⁴ Далее – Конвенция.

⁵ Перевод документов ИМО начальника Отдела международных, общественных связей и информационных технологий ФБУ «Служба морской безопасности» Фомченко С.Н.

⁶ Пункт 5 Циркуляра КБМ MSC.1/Circ.1443 от 25 мая 2012 г.

⁷ <https://icrc.org/ru/download/file/7235/montre.pdf>. Документ Монтре подтверждает обязательство государств обеспечивать, чтобы частные военные и охранные компании, действующие в период вооруженных конфликтов, соблюдали международное гуманитарное право и права человека.

⁸ https://icoca.ch/sites/all/themes/icoca/assets/icoc_russian3.pdf. Международный кодекс поведения частных поставщиков охранных услуг (ICoC) устанавливает ряд принципов для частных охранных компаний.

⁹ Пункт 2.1. Руководства.

Номер и дата документа ИМО	Название документа на русском языке
Циркуляр КБМ MSC.1/Circ.1443 (от 25 мая 2012 г.)	Временное руководство для частных морских охранных компаний, предоставляющих частный наемный персонал вооруженной охраны на суда в районе высокого риска.
Циркуляр КБМ MSC.1/Circ.1405/Rev.2 (от 25 мая 2012 г.)	Пересмотренное временное руководство для судовладельцев, операторов и капитанов судов по использованию частного наемного персонала вооруженной охраны на судах в районе высокого риска.
Циркуляр КБМ MSC.1/Circ.1406/Rev.3 (от 12 июня 2015 г.)	Пересмотренные временные рекомендации для государств флага в отношении использования частного наемного персонала вооруженной охраны на судах в районе высокого риска.
Циркуляр КБМ MSC.1/Circ.1408/Rev.1 (от 25 мая 2012 г.)	Пересмотренные временные рекомендации для государств порта и прибрежных государств в отношении использования частного наемного персонала вооруженной охраны на судах в районе высокого риска.
Циркуляр КБМ-ФАЛ MSC-FAL.1/Circ.2 (от 22 сентября 2011 г.)	Вопросник по информации о требованиях государства порта и прибрежного государства относительно частного наемного персонала вооруженной охраны на судах.
Циркулярное письмо № 3366 (от 15 мая 2013 г.)	Касательно циркулярного письма MSC-FAL.1/Circ.2 о вопроснике по информации о требованиях государства порта и прибрежного государства относительно частного наемного персонала вооруженной охраны на судах.
Циркулярное письмо № 3366/Add.1 (от 17 июля 2014 г.)	Напоминание о предоставлении информации в связи с Циркуляром MSC-FAL.1/Circ.2 о вопроснике по информации о требованиях государства порта и прибрежного государства относительно частного наемного персонала вооруженной охраны на судах.