

Защита акваторий морских портов. Группы быстрого реагирования – обязанность или излишество?



С. А. Семенов,
начальник
ФБУ «Служба
морской безопасности»

В статье представлен анализ существующего правового регулирования защиты акваторий морских портов от актов незаконного вмешательства, требующих применения групп быстрого реагирования подразделений транспортной безопасности.

С 2007 г. законодательство о транспортной безопасности постоянно претерпевает изменения. На основании практического опыта одни нормы совершенствуются, другие отменяются по причине потери актуальности, а третьи создаются вновь.

К новым нормам относятся и «Требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию» (далее – Требования) [1]. Правительство РФ впервые утвердило Требования к акваториям морских портов (далее – акватории).

В ходе практической реализации Требований возникают вопросы о выполнении отдельных его положений. В частности, Требования содержат норму обязанности субъекта транспортной инфраструктуры (в данном случае – капитана морского порта) образовать (сформировать) и (или) привлечь группы

быстрого реагирования подразделений транспортной безопасности для защиты акваторий (далее – ГБР).

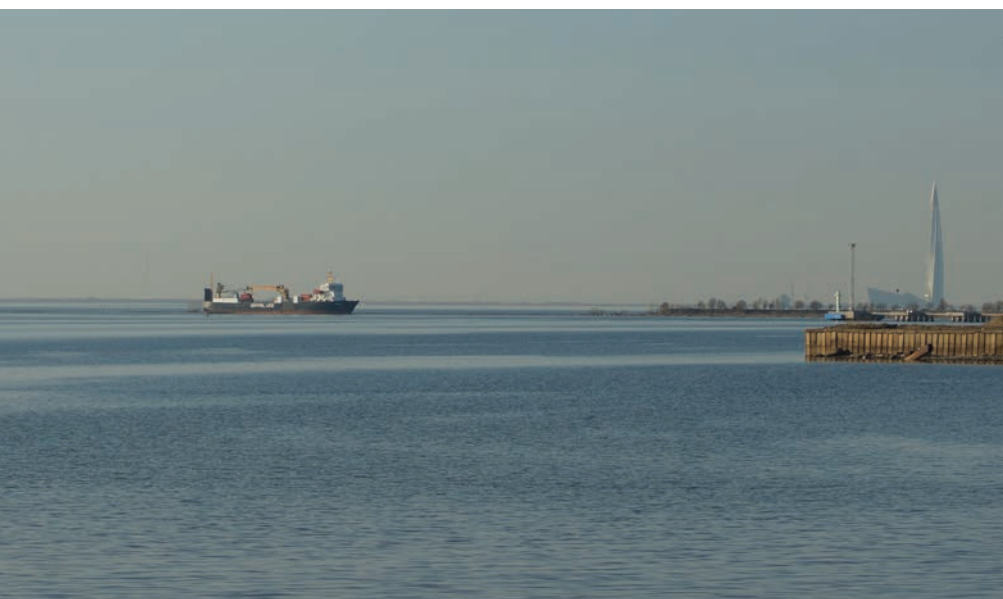
По оценке ФГУП «Росморпорт» образование таких ГБР, оснащенных плавсредствами, является финансово затратным процессом. Также вызывает вопрос возможности применения их по назначению.

С учетом вышеизложенного теоретическое решение вопроса о необходимости образования (формирования) и (или) привлечения ГБР для защиты акваторий (далее – образование ГБР) имеет важное практическое значение.

Понятие «группа быстрого реагирования» в законодательстве

Федеральный закон «О транспортной безопасности» [2] (далее – ФЗ-16) понятие «группа быстрого реагирования» не использует и не толкует. Изучение общедоступных нормативных правовых актов позволило найти толкование понятия «группа быстрого реагирования» только в Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р 59044–2020 «Охранная деятельность. Оказание охранных услуг, связанных с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны. Общие требования». Указанный стандарт толкует термин «группа быстрого реагирования» как группу работников частной охранной организации в составе не менее двух охранников, выполняющую функции по охране имущества и объектов путем реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны на охраняемых объектах.

С учетом вышеизложенного, в данной статье под ГБР будет пониматься специально оснащенная мобильная группа работников подразделения транспортной безопасности, круглосуточно выполняющая задачи по реагированию на подготовку совершения или совершение актов



незаконного вмешательства, в том числе с использованием физической силы, специальных средств и оружия (далее — физическое воздействие и/или физическое взаимодействие). Акцент на физическом воздействии на судно и/или физическом взаимодействии с ним сделан в связи с тем, что противоправная деятельность судов или лиц в акватории морского порта в случае невыполнения ими распоряжений капитана морского порта не может быть пресечена иначе.

В законодательстве о транспортной безопасности обязанность субъекта транспортной инфраструктуры (далее — СТИ) образовать ГБР, обеспечивающие реагирование на подготовку к совершению или совершению акта незаконного вмешательства, появляется только в требованиях по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, определенных статьей 8 ФЗ-16.

При этом в требованиях по обеспечению транспортной безопасности в области морского и речного транспорта такая обязанность предусмотрена для объектов транспортной инфраструктуры (далее — ОТИ), подлежащих категорированию в соответствии со статьей 6 ФЗ-16, и не предусмотрена для ОТИ, не подлежащих категорированию, к которым относятся акватории.

В частности, в требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе в требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта [3] (далее — ПП-1638), такая обязанность прямо предусмотрена подпунктом 3 пункта 5.

В рассматриваемых Требованиях такая обязанность отсутствует. Термин «группа быстрого реагирования» в Требованиях не используется. Вместо ГБР Требованиями в обязанность СТИ вменено образовать (сформировать) и (или) привлечь «...группы из числа работников подразделений транспортной безопасности, специально оснащенные, мобильные, круглосуточно выполняющие свои задачи по реагированию на подготовку совершения или совершению актов незаконного вмешательства в зоне транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, а также на нарушения внутриобъектового и пропускного режимов» (подпункт 3 пункта 5).

Как буквальное толкование Требований, так и их систематическое толкование

в увязке с ПП-1638 позволяют сделать вывод о том, что Требования не содержат обязанности СТИ образовать для защиты акваторий от актов незаконного вмешательства именно ГБР. Требования предписывают образовать «группы реагирования» (далее — ГР). Но в чем их отличие от ГБР?

Реагирование на акты незаконного вмешательства на акватории

Чтобы проверить обоснованность вывода, содержащегося в предыдущем абзаце, и определить отличия ГБР от «групп реагирования», наполним содержанием термин «реагирование» применительно к ГР. Реагирование является ключевой функцией ГБР как с точки зрения ПП-1638, так и ГОСТ Р 59044–2020, и ключевой функцией ГР с точки зрения Требований.

Термин «реагирование» в ФЗ-16 используется один раз и не в контексте реагирования на акты незаконного вмешательства (далее — АНВ).

Подпункт б) подпункта 7 пункта 6 Требований содержит обязанность капитана морского порта (далее — капитан) разработать, принять и исполнять порядок реагирования сил обеспечения транспортной безопасности (далее — СОТБ) на подготовку к совершению АНВ или их совершение. Как должны реагировать СОТБ, Требования не определяют, оставляя принятие решения по этому вопросу капитану.

Несмотря на неопределенность в Требованиях, капитан должен принять обоснованное решение в рамках законодательства о транспортной безопасности. Чтобы принять такое решение, необходимо выяснить, на чьи действия или на какие события обязаны реагировать ГР и какие права в рамках реагирования предоставлены им.

2.1 Объект реагирования

Сравнивая положения ПП-1638 и Требований, можно отметить, что ПП-1638 оперирует термином «нарушитель», под которым понимает лиц, «подготавливающих совершение или совершивших акты незаконного вмешательства, за которые законодательством Российской Федерации установлена административная или уголовная ответственность» (подпункт 40 пункта 5). При этом в качестве нарушителя ПП-1638 рассматривают исключительно физическое лицо. То есть ПП-1638 предусматривает реагирование на действия лиц, которых можно иден-

тифицировать в качестве нарушителя действующего административного и уголовного законодательства.

Термин «нарушитель» в Требованиях вообще не используется. Так на чьи и на какие действия должны реагировать ГР?

В соответствии с пунктом 6 Требований капитан морского порта обязан обеспечить обнаружение и идентификацию судов в акватории порта (подпункт 9), принимать меры по предотвращению незаконного нахождения и прекращению незаконного передвижения судов в зоне транспортной безопасности акватории морского порта, в соответствии с планом объекта транспортной инфраструктуры (подпункт 10), при уровне безопасности № 2 обеспечить постоянное наблюдение за всеми судами в зоне транспортной безопасности акватории морского порта (подпункт 13). Физические лица, в том числе находящиеся на судах, Требованиями в качестве объекта реагирования не рассматриваются.

Требования акцентируют внимание на законности нахождения и передвижения судов в акватории, в связи с чем данный тезис требует пояснения.

Учитывая, что Требования содержат обязанности капитана морского порта, выделим некоторые элементы его правового статуса, влияющие на законность нахождения и передвижения судов в акватории.

В соответствии со статьей 78 «Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации» [4] (далее — КТМ) распоряжения капитана морского порта по относящимся к его полномочиям вопросам обязательны для всех находящихся в порту судов. Статья 80 КТМ определяет, что «каждое судно до выхода из морского порта обязано получить разрешение капитана морского порта на выход из морского порта. Капитан морского порта имеет право отказать в выдаче разрешения на выход судна из морского порта...». В соответствии со статьей 12 Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации» [5] (далее — ФЗ-261) капитан морского порта издает акты ненормативного характера, подлежащие исполнению капитанами судов. Статья 14 ФЗ-261 предусматривает разработку, утверждение и опубликование обязательных постановлений в морском порту, которые, в частности, содержат правила захода судов в морской порт и выхода судов из морского порта, в том числе меры обеспечения безопасности

мореплавания для захода судов в морской порт, выхода судов из морского порта; правила плавания судов в акватории морского порта и на подходах к нему; описание зоны действия систем управления движением судов и правила плавания судов в этих зонах; правила стоянки судов в морском порту и указание мест их стоянки; сведения о районах обязательной и необязательной лоцманской проводки судов; сведения о передаче информации капитанами судов, находящихся в морском порту, при возникновении угрозы актов незаконного вмешательства в морском порту.

Вывод: в соответствии с Требованиями, ГР должны реагировать только на нахождение или передвижение судов в акватории, производящиеся в нарушение распоряжений, разрешений и актов капитана и обязательных постановлений в порту.

2.2. Правовой статус работников подразделений транспортной безопасности

Оценивая правовой статус работников подразделений транспортной безопасности (далее — ПТБ) в части, касающейся физического воздействия на суда и/или взаимодействия с ними, необходимо учитывать, что судно обладает серьезными отличиями от других видов транспортных средств, обусловленными природной средой, в которой оно используется, и требованиями специального законодательства.

2.2.1. Применение работниками ПТБ физической силы и спецсредств

Рассмотрим, какими правами наделены работники ПТБ, чтобы реагировать на незаконные действия судов, и какие из них они могут реально применить.

В соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 12.3 ФЗ-16 работники подразделений транспортной безопасности имеют право на применение физической силы, служебного огнестрельного оружия, специальных средств в соответствии с Федеральным законом «О ведомственной охране» (далее — ФЗ-77) [6]. Статья 14 ФЗ-77 предоставляет работникам ПТБ право на применение физической силы для пресечения преступлений или административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, пресечения сопротивления законным требованиям работников ПТБ, если иные способы не обеспечивают исполнения возложенных на них должностных обязанностей. То есть ФЗ-77 разрешает применять фи-

зическую силу исключительно в отношении физических лиц, которые с точки зрения законодательства о транспортной безопасности являются «нарушителями».

В соответствии со статьей 15 ФЗ-77 работники ПТБ имеют право на применение специальных средств в случае необходимости остановить на охраняемых объектах транспортное средство, водитель которого не выполнил требования работников ПТБ. При этом, в качестве специальных средств работниками ПТБ могут применяться резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, средства принудительной остановки транспорта и служебные собаки.

Сразу можно сделать вывод, что четыре из пяти перечисленных специальных средств совершенно не подходят для физического воздействия на суда. Теоретически работники ПТБ могут использовать средства принудительной остановки транспортных средств для остановки судов, однако сведений о существовании специальных средств, предназначенных для принудительной остановки именно судов, обнаружить не удалось. Нет информации и об опыте использования средств принудительной остановки в отношении судов, если не учитывать исторические сообщения о применении различных приспособлений в отношении весельных и парусных судов.

Нужно признать, что ФЗ-77 и ФЗ-16 объектом применения средств принудительной остановки транспорта считают автомобильный транспорт. Для принудительной остановки автомобильного транспорта разработаны и используются несколько видов специальных средств, различными ведомствами разработаны наставления и порядки по их применению, чего нет в сфере водного транспорта.

Также, необходимо иметь в виду, что, согласно ФЗ-77, средства принудительной остановки транспорта могут использоваться только в случае отражения нападения на охраняемые объекты.

Таким образом, применение работниками ПТБ средств принудительной остановки в отношении судов невозможно по причинам отсутствия специализированных для водной среды специальных средств и нормативно-правового регулирования их применения.

Вывод: ГР, защищающие акватории, в отличие от ГБР, защищающих иные виды ОТИ и транспортных средств, не могут использовать в отношении судов физическую силу и специальные средства. То есть, при выполнении возложенных

на них задач, ГР не могут осуществлять физическое воздействие на судно и/или физическое взаимодействие с судном.

Вопросы применением работниками ПТБ огнестрельного оружия не рассматриваются в связи с отсутствием их на вооружении ПТБ Росморпорта. Но при этом стоит напомнить, что применение огнестрельного оружия всегда регулируется гораздо жестче, чем применение физической силы и специальных средств.

2.2.2. Примеры регулирования физического воздействия на суда в российском законодательстве

Изучение действующих нормативно-правовых актов, позволяет сделать вывод, что судно является особым, самостоятельным объектом права, права на действия в отношении которого определяются специальным законодательством Российской Федерации. Кроме того, правовой статус морского судна защищается рядом международных конвенций.

В российском законодательстве в качестве примеров законодательного закрепления права на физическое воздействие на суда и/или физического взаимодействия с судами можно рассмотреть отдельные положения Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» [7] и Федерального закона «О противодействии терроризму» [8] (далее — ФЗ-35). В соответствии с Законом о государственной границе пограничные органы в пределах приграничной территории имеют право сопровождать российские и иностранные суда и располагать на них пограничные наряды; останавливать, осматривать и задерживать пограничными кораблями российские и иностранные суда, допустившие нарушения, и доставлять (конвоировать) их в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств нарушения.

Во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов по отношению к российским и иностранным судам, пограничные органы кроме того имеют право остановить судно и осмотреть его, если оно не поднимает свой флаг, не отвечает на сигналы опроса, не подчиняется требованию изменить курс или нарушает общепризнанные принципы и нормы международного права; снимать с судна и задерживать лиц, совершивших преступления и подлежащих уголовной ответственности по законодательству Российской Фе-

дерации; преследовать и задерживать за пределами территориальных вод Российской Федерации судно, нарушившее международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, до захода этого судна в территориальное море своей страны или третьего государства, если преследование было начато в водах или в прилежащей зоне Российской Федерации после подачи зрительного или звукового сигнала об остановке с дистанции, позволяющей судну увидеть или услышать этот сигнал, и велось непрерывно.

Пограничные органы и Вооруженные Силы Российской Федерации, осуществляя защиту Государственной границы в пределах приграничной территории, применяют оружие и боевую технику для отражения вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации, предотвращения попыток угона за границу воздушных, морских, речных судов и других транспортных средств без пассажиров.

Оружие и боевая техника могут применяться также против морских и речных судов, пересекших (пересекающих) Государственную границу в нарушение установленных настоящим Законом правил, в ответ на применение ими силы или в случаях, когда прекращение нарушения или задержание нарушителей не может быть осуществлено другими средствами; для защиты граждан от нападения, угрожающего их жизни и здоровью, для освобождения заложников; для отражения нападения на военнослужащих, лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по защите Государственной границы, членов их семей, когда их жизнь подвергается непосредственной опасности; для отражения нападения на подразделения и объекты пограничных органов, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, принимающих участие в защите Государственной границы, в том числе для оказания помощи кораблям (катерам), самолетам и вертолетам при отражении вооруженного нападения на них.

Статья 8 ФЗ-35 определяет, что в случае, если морские или речные суда и корабли (плавательные средства) не реагируют на команды и (или) сигналы прекратить нарушение правил использования водного пространства Российской Федерации (подводной среды) либо отказываются подчиниться требованиям об остановке,



оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации применяется для принуждения к остановке плавательного средства в целях устранения угрозы террористического акта. Если плавательное средство не подчиняется требованиям об остановке и (или) невозможно принудить его к остановке и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его остановки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие военных кораблей (летательных аппаратов) Вооруженных Сил Российской Федерации применяется для пресечения движения плавательного средства путем его уничтожения.

Рассмотрение законодательства о полиции позволяет сделать вывод о том, что ее деятельность на акваториях портов практически не регулируется. В соответствии со статьей 187.3. «Устава патрульно-постовой службы полиции» [9], патрулирование на катерах по рекам, водоемам, акваториям портов, проведение рейдов в прибрежной полосе моря является основной формой организации патрульно-постовой службы в сфере пассажирских перевозок. Статьи 224.1–4 к обязанностям наряда патрульно-постовой службы полиции на патрульном катере относят: знание основных положений правил плавания по внутренним водным путям, меры ответственности, в пределах предоставленных полномочий оказывать содействие органам государственной инспекции по маломерным судам в предупреждении и пресечении нарушений правил плавания и эксплуатации судов; проведение профилактической работы на акватории водного бассейна среди отдыхающих граждан о необходимости соблюдения ими правил поведения и мер

безопасности при купании в водоемах; принятие всех мер по оказанию помощи гражданам, терпящим бедствие на воде; оказание содействия природоохранительным органам и органам рыбоохраны в предупреждении и пресечении правонарушений в области охраны рыбных запасов, флоры и фауны. Как видим, законодательство прямо не предоставляет полиции каких-либо прав на физическое воздействие на суда и/или физическое взаимодействие с ними. А. М. Скрынник в статье «Проблемы правовой регламентации деятельности полиции с использованием патрульных речных и морских судов (катеров) в сфере обеспечения морской безопасности» обращает внимание на эту проблему и пишет, что «нормативная правовая база, регламентирующая деятельность органов внутренних дел на акваториях с использованием транспортных средств — патрульных судов (катеров) отстает от реалий нынешнего времени. Ни в основополагающем Федеральном законе РФ № 3, 2011 г. «О полиции», ни в каких-либо других законодательных актах деятельность органов полиции с применением патрульных речных, морских судов (катеров) не отражена» [10]. Упомянувшимся в «Уставе патрульно-постовой службы полиции» должностным лицам Государственной инспекции по маломерным судам, в соответствии с Положением о Государственной инспекции по маломерным судам [11] (далее — ГИМС), предоставлено право задерживать маломерные суда и останавливать их при необходимости.

При этом, как отмечалось выше, ФЗ-16 не наделяет работников ПТБ какими-либо правами на физическое воздействие на суда и/или физическое взаимодействие с ними. Незаконное с точки зрения КТМ и ФЗ-261 нахождение или передвижение судов в акватории не создает правовых

оснований для работников ПТБ в целом и ГР в частности на физическое воздействие на суда и/или физическое взаимодействие с ними.

Вывод: в случае нарушения судном международных договоров Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации в акватории морского порта физическое воздействие на него и/или физическое взаимодействие с ним могут осуществлять только Вооруженные Силы Российской Федерации, в частности, пограничные органы. Предотвращение незаконного нахождения и прекращение незаконного передвижения маломерных судов в акватории морского порта возможно должностными лицами ГИМС в пределах их полномочий при содействии полиции.

2.2.3. Реагирование ГР на незаконное нахождение или передвижение судна в акватории

В предыдущих двух параграфах обосновано отсутствие у ПТБ, в целом, и ГР, в частности, прав на любое физическое воздействие на судно и/или физическое взаимодействие с ним в качестве меры реагирования на его незаконное нахождение или передвижение в акватории.

Тогда какие меры реагирования остаются в арсенале ПТБ в соответствии с Требованиями?

В соответствии с пунктом 5 Требований к правам капитана морского порта относятся только меры реагирования, связанные с информированием (подпункты 11, 14) и проверкой информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства (подпункт 5).

В соответствии с пунктом 6 Требований капитан морского порта обязан обеспечить обнаружение и идентификацию судов в акватории порта (подпункт 9). В рамках порядка допуска транспортных средств в зону транспортной безопасности акватории порта капитан морского порта обязан организовать обнаружение судов в акватории порта, их идентификацию и установление с ними радиосвязи (подпункт 7). С помощью технических средств обеспечения транспортной безопасности капитан морского порта обязан обеспечить радиолокационное наблюдение за судами в акватории порта и на подходах к нему, прием информации от судовых станций автоматической идентификационной системы и установление связи с судами по ультракоротким волнам в зонах транспортной безопасности ак-

ватории порта.

Подпунктами 7 и 10 пункта 6 Требований на капитана морского порта возлагается обязанность принять меры по прекращению и предотвращению незаконного нахождения, перемещения судов в зоне транспортной безопасности.

Вывод: исходя из вышеизложенного, меры по прекращению и предотвращению незаконного нахождения, перемещения судов в зоне транспортной безопасности могут включать только установление с судами радиосвязи и информирование взаимодействующих органов и организаций.

Это и есть полный перечень мер реагирования ГР на подготовку совершения или совершение актов незаконного вмешательства в зоне транспортной безопасности акватории морского порта.

Отсутствие в Требованиях обязанности капитана морского порта образовать (сформировать) и (или) привлечь группы быстрого реагирования, обеспечивающие реагирование на подготовку к совершению или совершению акта незаконного вмешательства в акватории морского порта, обосновано законодательно и отражает реальную ситуацию с обеспечением транспортной безопасности акватории морского порта.

ГР, которые капитан морского порта обязан образовать (сформировать) и (или) привлечь для реагирования на подготовку к совершению или совершению акта незаконного вмешательства в акватории морского порта, не могут применять любое физическое воздействие на судно и/или физическое взаимодействие с судном, включая использование физической силы и специальных средств.

В соответствии с Требованиями меры по прекращению и предотвращению незаконного нахождения, перемещения судов в зоне транспортной безопасности, доступные ГР, включают только установление с судами радиосвязи и информирование взаимодействующих органов и организаций. ■

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 10.10.2020 № 1651 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию» // КонсультантПлюс

2. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О транспортной безопасности» // КонсультантПлюс
3. Постановление Правительства РФ от 08.10.2020 № 1638 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта» // КосультантПлюс
4. «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ред. от 13.07.2020) // КонсультантПлюс
5. Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // КонсультантПлюс
6. Федеральный закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О ведомственной охране» // КонсультантПлюс
7. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 08.12.2020) «О Государственной границе Российской Федерации» // КонсультантПлюс
8. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О противодействии терроризму» // КонсультантПлюс
9. Приказ МВД России от 29.01.2008 № 80 (ред. от 12.02.2015) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции») (Зарегистрировано в Минюсте России 05.03.2008 № 11290) // КонсультантПлюс
10. Скрынник, А. М. Проблемы правовой регламентации деятельности полиции с использованием патрульных речных и морских судов (катеров) в сфере обеспечения морской безопасности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – 2 (58). – С. 40–44.
11. Постановление Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 (ред. от 11.07.2020) «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // КонсультантПлюс.