

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

Семенов Сергей Александрович,
ФБУ «Служба морской безопасности»
Semenov@msecurity.ru

Нюансы транспортной безопасности. Зоны безопасности вокруг искусственных островов, установок и сооружений: правовые коллизии

Аннотация. Установление зон безопасности вокруг искусственных островов, установок и сооружений, эксплуатируемых и используемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, представляет собой один из элементов их безопасности. Оно предусмотрено как морским правом, так и законодательством о транспортной безопасности. Однако между их нормами имеются коллизии, которые пока решаются не в пользу специальных норм. Как следствие, Правительством РФ до настоящего времени не определены искусственные острова, установки и сооружения, расположенные на континентальном шельфе РФ, являющиеся объектами транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности. В результате у субъектов транспортной инфраструктуры отсутствуют правовые основания для реализации в зонах безопасности мер, предусмотренных законодательством о транспортной безопасности. Имеется неопределенность в компетенции ФСБ России, МВД России и Минобороны России, которая негативно влияет на планирование и реализацию мер по обеспечению безопасности установок и сооружений. На основании проведенного анализа делается вывод, что любые нарушения посторонними судами, плавучими средствами или лицами границ зон безопасности и предусмотренных для них мер безопасности не влекут за собой уголовной или административной ответственности, предусмотренной УК РФ или КоАП РФ за нарушение требований транспортной безопасности. В статье предлагаются решения выявленных коллизий.

Ключевые слова: искусственные острова; установки и сооружения; исключительная экономическая зона; континентальный шельф; зона безопасности; транспортная безопасность.

Sergey A. Semenov,
FASRT Russian Maritime Security Service

**The features of transport security. Legal conflicts
at the safety zones around artificial islands, installations,
and structures**

Abstract. The establishment of safety zones around artificial islands, installations, and structures operated and used in the exclusive economic zone and on the continental shelf of the Russian Federation is one of the elements of their security. It is provided for by both maritime law and transport security legislation. However, there are conflicts between their norms, which are not resolved in favor of special norms yet. As a result, the Government of the Russian Federation has not identified artificial islands, installations and structures located on the continental shelf of the Russian Federation, which are transport infrastructure objects, around which safety zones are established. As a result, transport infrastructure entities have no legal grounds for implementing the measures provided for by transport security legislation in safety zones. There is uncertainty in the competence of the FSC of Russia, the Ministry of Internal Affairs, and the Ministry of Defense of the Russian Federation, which negatively affects the planning and implementation of measures to enforce security of installations and structures. According to the conducted analysis, there has been concluded that any violations of the boundaries of safety zones and the security measures by unauthorized vessels, floating craft or persons do not entail criminal or administrative liability envisaged by the Criminal Code of the Russian Federation or the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation for violation of transport security requirements. The current paper has proposed solutions to the identified collisions.

Keywords: artificial islands; installations and structures; exclusive economic zone; continental shelf; safety zone; transport security.

Анализ правовых норм, касающихся правового статуса зон безопасности вокруг искусственных островов, установок и сооружений (далее — установки) [Федеральные законы от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и ст. 4.1 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»], эксплуатируемых и используемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ (далее — зоны безопасности), позволяет сделать вывод о наличии в

соответствующем законодательстве РФ коллизий. Главная выявленная проблема заключается в том, что зоны безопасности вокруг российских установок в интересах их защиты от актов незаконного вмешательства Российской Федерацией ранее не устанавливались и в настоящее время не установлены.

Данный факт негативно влияет на планирование и реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности установок, предусмотренные в их зонах безопасности меры выводит за рамки правового поля и, по сути, лишает их одной линии защиты.

I. Право прибрежного государства устанавливать там, где это необходимо, вокруг искусственных островов, установок и сооружений разумные зоны безопасности предусмотрено Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. В указанных зонах оно может принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности как судоходства, так и самих искусственных островов, установок и сооружений.

Ширина зон безопасности определяется прибрежным государством с учетом применимых международных стандартов. Эти зоны устанавливаются таким образом, чтобы они разумно соотносились с характером и функцией установок и не простирались вокруг них более чем на 500 м, отмеряемых от каждой точки их внешнего края, за исключением случаев, когда это разрешено общепринятыми международными стандартами или рекомендовано компетентной международной организацией. О протяженности зон безопасности дается надлежащее оповещение (ч. 5 ст. 60 Конвенции ООН по морскому праву). Все суда должны уважать эти зоны безопасности и соблюдать общепринятые международные стандарты в отношении судоходства вблизи установок и зон безопасности (ч. 6 ст. 60 Конвенции).

Необходимо обратить внимание на то, что Конвенция ООН по морскому праву определяет две цели установления зон безопасности: 1) обеспечение безопасности судоходства и 2) обеспечение безопасности установок.

Российская Федерация в рамках реализации своих прав, вытекающих из ст. 60 Конвенции, в национальном законодательстве определяет эти же цели установления зон безопасности (ст. 16 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации»). Кроме того, Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» дополнительно определяет право Правительства РФ устанавливать зоны безопасности вокруг объектов транспортной инфраструктуры в целях их защиты от актов незаконного вмешательства (ч. 8.1 ст. 12.3). Однако требования указанных законов не взаимоувязаны.

II. Согласно ч. 4 ст. 16 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» вокруг установок устанавливаются зоны безопасности, которые простираются не более чем на 500 м от каждой точки внешнего края установок. Федеральные органы исполнительной

власти, определенные Президентом РФ, устанавливаются в этих зонах надлежащие меры по обеспечению безопасности судоходства, искусственных островов, установок и сооружений. Информация о мерах по обеспечению безопасности публикуется в «Извещениях мореплавателям» (ч. 5 ст. 16).

Президент РФ Указом от 14 января 2013 г. № 23 определил, что:

а) федеральным органом исполнительной власти, ответственным за определение мер по обеспечению безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг установок, расположенных на континентальном шельфе РФ, является Минтранс России;

б) федеральными органами исполнительной власти, ответственными за определение мер по обеспечению безопасности установок, расположенных на континентальном шельфе РФ, являются Минтранс России, ФСБ России и Минобороны России.

В соответствии с ч. 5 ст. 16 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» приказами Минтранса России от 16 июля 2014 г. № 186 «Об установлении границы зоны безопасности вокруг искусственной установки “МЛСП «Приразломная»» установлены границы зоны безопасности вокруг искусственных установок «МЛСП «Приразломная», Голицинского ГКМ, Штормового ГКМ, Архангельского ГМ и Одесского ГКМ [приказ Минтранса России от 12 июля 2016 г. № 194 «Об установлении границ зон безопасности вокруг искусственных установок, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации»].

Пункт 20 «Извещений мореплавателям» (выпуск 1 от 1 января 2022 г.) содержит только меры в интересах обеспечения безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг установок, расположенных на континентальном шельфе РФ. «Извещения мореплавателям» не содержат мер в целях обеспечения безопасности установок или их защиты от актов незаконного вмешательства.

Однако установление зон безопасности в соответствии с ч. 5 ст. 16 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» не создает правовых оснований для реализации в них мер, направленных на защиту установок от актов незаконного вмешательства.

Необходимо отметить, что Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» содержит только общие положения о зонах безопасности, а их установление в целях защиты установок от актов незаконного вмешательства регулируется Федеральным законом «О транспортной безопасности», содержащим специальные нормы. При разрешении коллизии между общей и специальными нормами, регулирующими одни и те же общественные отношения, в соответствии с общеправовым принципом *lex specialis derogat generali* приоритетом обладает специальная норма.

С учетом изложенного установление зон безопасности в целях защиты установок от актов незаконного вмешательства и определение

необходимых для защиты мер должно производиться в соответствии ч. 8.1 ст. 12.3 Федерального закона «О транспортной безопасности».

III. Часть 8.1 ст. 12.3 Федерального закона «О транспортной безопасности» предоставляет Правительству РФ право по представлению Минтранса России определять, в частности, отдельные объекты транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности, и определять особенности их защиты от актов незаконного вмешательства. При этом границы и конфигурация (пространственное очертание границ) таких зон безопасности устанавливаются в порядке, определяемом Правительством РФ.

Для сравнения. В соответствии с Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» границы зон безопасности вокруг установок устанавливаются Минтрансом России на основе предложений субъектов транспортной инфраструктуры и (или) застройщиков. А в соответствии с законодательством о транспортной безопасности — Минтрансом России на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, участвующих в защите объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, и только при соблюдении обязательного условия — после вступления в силу акта Правительства РФ об отнесении таких объектов к объектам транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности.

До настоящего времени Правительством РФ не определены искусственные острова, установки и сооружения, расположенные на континентальном шельфе РФ, являющиеся объектами транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности.

Особенности исполнения требований по обеспечению транспортной безопасности при создании, эксплуатации и использовании во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе РФ установок и сооружений, создаваемых на основе морской плавучей (передвижной) платформы, включая меры, реализуемые в зонах безопасности, утверждены постановлением Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1638.

Однако, исходя из буквального толкования ч. 8.1 ст. 12.3 Федерального закона «О транспортной безопасности», вышеуказанные особенности применяются только в отношении объектов транспортной инфраструктуры, определенных Правительством РФ в качестве объектов транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности.

Постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2020 г. № 1421 утверждены Правила установления границ и конфигурации (пространственных очертаний границ) зон безопасности вокруг объектов транспортной инфраструктуры в целях их защиты от актов незаконного вмешательства. В соответствии с п. 2 указанных Правил основанием для

установления границ и конфигурации (пространственных очертаний границ) зон безопасности вокруг объектов транспортной инфраструктуры является отнесение Правительством РФ этих объектов к объектам транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности. Так как искусственные установки «МЛСП “Приразломная”», Голицинского ГКМ, Штормового ГКМ, Архангельского ГМ и Одесского ГКМ Правительством РФ в качестве объектов транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности, не определены, то и границы зон безопасности вокруг них установлены не в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2020 г. № 1421.

Следовательно, границы зоны безопасности вокруг искусственных установок «МЛСП “Приразломная”», Голицинского ГКМ, Штормового ГКМ, Архангельского ГМ и Одесского ГКМ установлены не в интересах их защиты от актов незаконного вмешательства.

Таким образом:

1) с точки зрения Федерального закона «О транспортной безопасности» искусственные установки «МЛСП “Приразломная”», Голицинского ГКМ, Штормового ГКМ, Архангельского ГМ и Одесского ГКМ с точки зрения Федерального закона «О транспортной безопасности» не являются объектами транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности;

2) зоны безопасности вокруг них в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2020 г. № 1421, не устанавливались. То есть они не имеют предусмотренных Федеральным законом «О транспортной безопасности» зон безопасности.

В результате, у соответствующих субъектов транспортной инфраструктуры отсутствуют правовые основания для реализации мер, предусмотренных требованиями и особенностями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 8 октября 2020 г. № 1638, а также планами обеспечения транспортной безопасности вышеуказанных установок, в части, касающейся зон безопасности.

IV. Неясным вопросом обеспечения безопасности установок, включая зоны безопасности, который не находит решения при рассмотрении специальных норм Федерального закона «О транспортной безопасности», является компетенция федеральных органов исполнительной власти.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 16 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» Президент РФ Указом от 14 января 2013 г. № 23 определил следующие федеральные органы исполнительной власти, ответственные за определение мер по обеспечению безопасности установок: Минтранс России, ФСБ России и Минобороны России. Однако сама норма закона носит бланкетный характер и не определяет компетенцию указанных федеральных органов исполнительной власти.

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» содержит отдельные положения, касающиеся правового статуса зон безопасности (ст. 9 и 30), но он не устанавливает компетенцию пограничных органов ФСБ России по определению мер по обеспечению безопасности установок. Положения о Минтрансе России, ФСБ России и Минобороны России норм, касающихся этого вопроса, также не содержат.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О транспортной безопасности» обязательные для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры требования по обеспечению транспортной безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры (ч. 1) и требования по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта, а также в зонах безопасности (ч. 4), устанавливаются Правительством РФ по представлению Минтранса России, по согласованию с ФСБ России и МВД России.

Как видим, в соответствии с Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» МВД России не обладает полномочиями по определению мер по обеспечению безопасности установок, а в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» Минобороны России не участвует в разработке обязательных требований по обеспечению транспортной безопасности. При этом компетенция ФСБ России в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» ограничивается лишь согласованием разработанных Минтрансом России мер.

Иной компетенцией по определению мер безопасности установок, включая их зоны безопасности, законодательство РФ ФСБ России и Минобороны России не наделяет.

Таким образом, сохраняется требующая решения неопределенность в компетенции ФСБ России, МВД России и Минобороны России в части, касающейся определения мер безопасности установок, которая негативно влияет на планирование и реализацию мер по обеспечению безопасности установок.

V. Важным для реализации мер по обеспечению безопасности установок является вопрос доведения до мореплавателей информации об установленных зонах безопасности.

Правилom 9 гл. 5 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС) 1974 г. предусмотрено, что Договаривающиеся правительства обязуются принять меры для сбора и составления гидрографических данных, а также опубликования, распространения и обновления всей морской информации, необходимой для безопасного мореплавания. В частности, Договаривающиеся правительства обязуются распространять извещения мореплавателям с тем, чтобы морские

навигационные карты и пособия были, насколько это возможно, всегда откорректированы.

Сведения об установлении границы зоны безопасности МЛСП «Приразломная» опубликованы в «Извещении мореплавателям» (выпуск 51 от 10 декабря 2011 г.), а, например, меры обеспечения безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, в «Извещении мореплавателям» (выпуск 1 от 1 января 2022 г.). Однако, как выше упоминалось, указанные меры установлены исключительно в интересах безопасности судоходства.

С учетом изложенного констатируем, что в настоящее время «Извещения мореплавателям», издаваемые УНИО Минобороны России, не содержат информации об установлении зон безопасности вокруг установок, работающих на континентальном шельфе РФ, в целях их защиты от актов незаконного вмешательства, и о мерах транспортной безопасности в этих зонах. Это дополнительно подтверждает вывод о том, что в настоящее время в России зоны безопасности вокруг установок в целях их защиты от актов незаконного вмешательства не установлены.

VI. Важным последствием сложившейся ситуации с установлением зон безопасности в интересах защиты установок от актов незаконного вмешательства является тот факт, что любые нарушения посторонними судами, плавучими средствами или лицами границ зон безопасности и предусмотренных для них мер безопасности не влекут за собой уголовной или административной ответственности, предусмотренной УК РФ или КоАП РФ за нарушение требований транспортной безопасности.

VII. Предложения

1. Часть 5 ст. 16 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Федеральные органы исполнительной власти, определенные Президентом Российской Федерации, устанавливают в этих зонах надлежащие меры по обеспечению безопасности судоходства, искусственных островов, установок и сооружений. *Объекты транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности, особенности их защиты от актов незаконного вмешательства, порядок установления границ и конфигурации зон безопасности вокруг отдельных объектов транспортной инфраструктуры определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности.* Информация о мерах по обеспечению безопасности и особенностях защиты от актов незаконного вмешательства публикуется в «Извещениях мореплавателям»».

2. В соответствии с ч. 8.1 ст. 12.3 определить отдельные установки в качестве объектов транспортной инфраструктуры, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности.

3. Уточнить компетенцию ФСБ России, Минобороны России и МВД России по определению мер безопасности установок, включая транспортную безопасность.