

СЕРГЕЙ СЕМЕНОВ, начальник ФБУ «Служба морской безопасности»



Австралийский опыт

Федеральному закону «О транспортной безопасности» 9 февраля с.г. исполняется 15 лет. За это время в России проведена объемная работа по нормативному правовому регулированию в области обеспечения транспортной безопасности, разработан и утвержден большой блок подзаконных актов.

Вместе с тем становление юридического института ТБ не завершено, продолжается совершенствование нормативного регулирования обеспечения транспортной безопасности. В связи с этим представляет интерес зарубежный опыт.

Обеспечение ТБ морского транспорта Австралии осуществляется в соответствии с законом «О безопасности морского транспорта и морских объектов» (*Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003*¹) и изданными в соответствии с ним «Правилами безопасности морского транспорта и морских объектов» (*Maritime Transport and Offshore Facilities Security Regulations 2003*²). Указанные документы достаточно объемны, поэтому в статье выделяются лишь отдельные моменты, заинтересовавшие автора.

Для благополучия моряков

Закон регулирует обеспечение ТБ портов, судов и офшорных объектов, включая иностранные суда и офшорные объекты. В отношении указанных объектов им, в частности, регулируются вопросы, связанные с установлением уровней безопасности на море; планированием обеспечения безопасности на море; установлением и функционированием морских зон безопасности; проведением досмотра; оборотом оружия и запрещенных предметов; полномочиями должностных лиц; ответственностью участников правоотношений, включая систему штрафных баллов.

Вначале хотелось бы подчеркнуть, что закон в качестве первого результата обеспечения ТБ видит выполнение обязательств Австралии по главе XI-2 Конвенции СОЛАС и Кодексу ОСПС, в том числе в отношении прав, свобод и благополучия моряков.

Понятие «незаконное вмешательство» (*unlawful interference*) определяется указанным законом и раскрывается через конечный перечень незаконных действий, в чем видится сильное влияние подхода Международной организации гражданской авиации.

Так, им под незаконным вмешательством в деятельность морского транспорта или офшорных объектов понимаются:

- а) совершение действия или любого вмешательства или причинение ущерба, которые ставят под угрозу безопасную работу порта или безопасность любого лица или имущества в порту;
- аа) совершение действия или любого вмешательства или причинение ущерба, которые ставят под угрозу безопасную эксплуатацию офшорного объекта или безопасность любого лица или имущества на офшорном объекте;
- б) получение контроля над судном или офшорным объектом с помощью силы, угрозы силой или любой другой формы запугивания;
- с) уничтожение судна, используемого для морских перевозок;
- са) уничтожение офшорного объекта;
- д) причинение ущерба судну, используемому для морских перевозок, которое ставит

под угрозу безопасность судна или любого лица или имущества на борту или за пределами судна;

е) совершение на борту судна, используемого для морских перевозок, каких-либо действий, которые подвергают риску безопасность судна или любого лица или имущества на борту или за пределами судна;

ф) размещение или принуждение к размещению на борту судна, используемого для морских перевозок, чего-либо, что подвергает риску безопасность судна или любого лица или имущества на борту или за пределами судна;

г) создание риска для безопасности судов путем создания помех, повреждения или уничтожения навигационных средств, систем связи или систем безопасности;

h) угроза безопасности судна путем сообщения ложной информации.

Министерство внутренних дел Австралии при наличии оснований имеет право дать указание пересмотреть план обеспечения безопасности, аннулировать утверждение неактуального плана, а также аннулировать утверждение плана в случае, если субъект отрасли накопил определенное количество штрафных баллов.

Закон содержит понятие «покрывающий план» (*the covering plan*), под которым понимается план, охватывающий деятельность другого субъекта отрасли. В этом случае другой субъект отрасли может не иметь своего плана обеспечения безопасности, если получил выписку из покрывающего плана в части его касающейся. При этом законом определено, что субъект отрасли не должен совершать действий, которые препятствуют выполнению плана обеспечения безопасности другим субъектом отрасли.

Министр внутренних дел вправе устанавливать морские зоны безопасности (*maritime security zone*), которые представляют собой:

- а) зону безопасности порта (*a port security zone*); или

б) зону безопасности судна (*a ship security zone*); или

с) зону безопасности на борту судна (*a non-board security zone*); или

д) офшорную зону безопасности (*an offshore security zone*).

Зона безопасности порта

Правилами в зависимости от целей могут быть установлены различные виды зон безопасности порта. В частности, для:

- а) контроля передвижения людей или судов или любых других объектов в портах;
- б) ограничения доступа в районы портов;
- с) создания «чистых» зон в портах;
- д) предотвращения помех судам;
- е) предотвращения помех людям или товарам, которые были или должны быть перевезены судном;

ф) обеспечение безопасности:

- i) зоны хранения топлива;
- ii) средств обработки грузов и багажа;
- iii) навигационных средств;
- iv) критически важной установки. Установка считается критической установкой, если вмешательство в нее или ее повреждение может поставить под угрозу работу порта или судна.

Целью установления зон безопасности порта является внедрение в них дополнительных требований безопасности.

В целях защиты от незаконного вмешательства в морской транспорт или деятельность морских объектов правила могут устанавливать требования в отношении каждого типа зоны безопасности порта.

Правилами определяются следующие типы зон безопасности порта:

- а) наземные зоны ограниченного доступа;
- б) «чистые» зоны;
- с) водные зоны ограниченного доступа.

Границы зон безопасности порта должны быть четко идентифицируемыми. Например, оператор порта, в котором установлена водная зона ограниченного доступа, должен уве-

домить об установлении и границах указанной зоны посредством:

а) плавучих средств идентификации (такие как буи, пикетные лодки и боновые заграждения); или

б) наземных знаков; или

с) публикации или трансляции уведомлений; или

д) использования любых других средств, направленных на информирование лиц, находящихся в охраняемом порту или поблизости от него, об установлении зоны и ее границ.

Необходимо отметить, что в соответствии с Правилами правонарушением будет считаться не только несанкционированный заход или оставление судна в водной зоне ограниченного доступа, но и несанкционированное перемещение в зону любого предмета и оставление его там.

Зона безопасности судна

МВД Австралии может объявить о необходимости установления зоны безопасности судна вокруг судна, пока оно находится в порту. Целью зон безопасности судна является защита судов от незаконного вмешательства в деятельность морского транспорта или морских офшорных объектов.

Зоны безопасности судов могут устанавливаться для:

- а) ограничения контактов с другими судами;
- б) контроля движения судов и других объектов в непосредственной близости от судов;
- с) обеспечения «чистых» зон вокруг судов;
- д) предотвращения помех судам;
- е) предотвращения помех людям или товарам, которые были или должны быть перевезены судами.

МВД Австралии может, направив письменное уведомление оператору австралийского судна, установить на судне одну или несколько зон безопасности на борту судна для:



Порт Мельбурн. Источник: keywordbasket.com

¹ *Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003: Act No. 131 of 2003: C2021C00249 // Australian Government / Federal Register of Legislation / офиц. сайт. – Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00249>, свободный.*

² *Maritime Transport and Offshore Facilities Security Regulations 2003: SR 2003 No. 366: F2021C00921 // Australian Government / Federal Register of Legislation / офиц. сайт. – Режим доступа: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2021C00921>, свободный.*

- а) контроля доступа к зонам или частям судна;
- б) обеспечения безопасности зон или частей судов;
- в) определения разрешенных зон на судах;
- г) предотвращения вмешательства в деятельность судов;
- д) предотвращения помех людям или товарам, которые перевозятся или должны перевозиться судами.

Морские охранники

Закон определяет, кто является *морским охранником (maritime security guards)* и наделяет их полномочиями:

- а) просить людей предъявить документы, удостоверяющие личность, и указать причины пребывания в морской зоне безопасности; и
- б) задерживать людей; и
- в) удалять посторонних лиц из морской зоны безопасности, если они не покидают ее после требования охранника покинуть зону безопасности; и
- г) удалять транспортные средства и суда из морских зон безопасности, если лица, ими управляющие, отказываются выполнять требования охранника покинуть морскую зону безопасности.

Закон определяет порядок реализации и пределы полномочий морских охранников. Им предоставлено право применения физической силы против нарушителей. При этом морской охранник обязан использовать не более силы, чем это необходимо и разумно для задержания лица, удаления судна или ТС, и не подвергать лицо большему унижению, чем это необходимо и разумно для задержания, удаления с судна или ТС, и принимать разумные меры во избежание повреждения судна или ТС.

Морской охранник должен иметь удостоверение личности морского охранника. В числе прочих лиц Правила разрешают ношение и хранение в морских зонах безопасности оружия дежурным морским охранникам, сотрудникам безопасности на борту судна (*ship security officer* или SSO) или лицензированным охранникам. В качестве SSO оператор австралийского судна может в письменной форме назначить капитана или другого члена экипажа.

Помимо полномочий морских охранников закон и Правила достаточно подробно определяют полномочия (права и обязанности) всех лиц, ответственных за обеспечение безопасности порта, судна или офшорного объекта, а также требования к их квалификации.

Российский опыт

Для сравнения: федеральный закон «О транспортной безопасности» права и обязанности лиц, ответственных за транспортную безопасность в СТИ, на ОТИ и ТС, не раскрывает. А подзаконные ему требования по обеспечению ТБ по видам транспорта³ к правам таких лиц относят право принимать решение, на основании которого у СТИ или перевозчика появляется обязанность прекратить посадку пассажиров, а также проведение погрузо-разгрузочных операций, и принять меры по эвакуации физических лиц, находящихся на ТС, за исключением СОТБ ТС.

Лица, ответственные за ТБ ОТИ, не подлежащих категорированию, при уровне безопасности № 3 вправе принимать решение, на основании которого у СТИ появляется обязанность прекратить функционирование ОТИ и ограничить доступ к нему. При осуществлении технологического взаимодействия ОТИ и ТС, совершающего международные рейсы, на лиц, ответственных за ТБ, возлагается реализация мер, установленных декларацией об охране, предусмотренной МК ОСПС.

К функциям лиц, ответственных за ТБ, отнесено получение списков физических лиц, следующих на ТС, для оформления пропусков для их допуска в зону ТБ ОТИ; получение судовых ролей для допуска на ОТИ членов экипажа ТС. Также лицо, ответственное за ТБ, является получателем тревожного сигнала (оповещения) с ТС, осуществляющего перевозку.

Вышеприведенный перечень прав, обязанностей и функций лиц, ответственных за ТБ, осуществляющих свою деятельность на морском и внутреннем водном транспорте, является исчерпывающим. Ни федеральный закон «О транспортной безопасности», ни подзаконные ему нормативные правовые акты не определяют порядок определения прав и обязанностей лиц, ответственных за транспортную безопасность, и не содержат отсылок по этому поводу к иным нормативным правовым актам.

Проблемы нормативного правового регулирования защиты акваторий морских портов России ранее рассматривались на страницах газеты⁴.

³ На примере требований в области морского, речного и внутреннего водного транспорта, утвержденных постановлениями Правительства РФ от 08.10.2020 № 1637, от 08.10.2020 № 1638 и от 10.10.2020 № 1651.

⁴ Сергей Семенов, начальник ФБУ «Служба

К сожалению, сравнения не в пользу российского законодательства. Желающие могут подробнее ознакомиться с правовым статусом лиц, ответственных за обеспечение ТБ согласно законодательству Австралии, по приведенным в тексте ссылкам.

Переосмысление взглядов

Также хочется обратить внимание на переосмысление взглядов на суть ТБ в Австралии. Согласно австралийскому «Законопроекту о внесении поправок в законы о транспортной безопасности» (*Transport Security Amendment (Critical Infrastructure) Bill 2022*)⁵ киберинцидент планируется рассматривать как незаконное вмешательство и включить его в определение «незаконное вмешательство». Законопроект нацелен на создание системы управления рисками *всех видов опасностей (all hazards)*.

Понятие «все опасности» включает опасности, вызванные деятельностью человека, или природные явления, которые могут представлять угрозу для функционирования и безопасности участника транспортной отрасли. Для этих целей законопроектом предлагается ввести понятие «оперативное вмешательство» (*operational interference*, «эксплуатационное вмешательство»), которое охватывает более широкую сферу вмешательств, чем незаконное вмешательство, но не включает само незаконное вмешательство в себя.

Для целей законопроекта *оперативное вмешательство* в деятельность морского транспорта или офшорных объектов означает:

- а) совершение или попытку совершения действия, которое приводит к *соответствующему вмешательству* в деятельность субъекта морской деятельности; или
- б) совершение или попытку совершения действия, которое приводит к *соответствующему вмешательству* в актив, который:
 - i) используется в связи с деятельностью субъекта морской деятельности; и
 - ii) принадлежит или управляется субъектом морской деятельности; или

морской безопасности». Защита акваторий морских портов. Группы быстрого реагирования – обязанность или излишество? // Морские вести России. – 2021. – № 9 (526). – С. 14, 15.

⁵ *Transport Security Amendment (Critical Infrastructure) Bill 2022: Australian Government // Department of Home Affairs / офиц. сайт. – Режим доступа: <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/files/exposure-draft-transport-security-bill-2021.pdf>, свободный.*

с) возникновение опасности, которая приводит к *соответствующему вмешательству* в деятельность субъекта морской деятельности; или

д) возникновение опасности, которая приводит к *соответствующему вмешательству* в актив, который:

- i) используется в связи с деятельностью субъекта морской деятельности; и
- ii) принадлежит или управляется субъектом морской деятельности.

Законопроект определяет *соответствующее вмешательство (relevant interference)* через следующие действия:

- а) вмешательство (прямое или косвенное) в доступность актива;
- б) вмешательство (прямое или косвенное) в целостность актива;
- в) вмешательство (прямое или косвенное) в надежность актива;
- г) вмешательство (прямое или косвенное) в конфиденциальность;

- i) информация об активе; или
- ii) если информация хранится в активе – информации; или
- iii) если активом являются компьютерные данные – компьютерных данных.

Также следующие действия являются *соответствующим вмешательством* в работу субъекта морской деятельности:

- а) вмешательство (прямое или косвенное) в доступность операции субъекта;
- б) вмешательство (прямое или косвенное) в целостность деятельности субъекта;
- в) вмешательство (прямое или косвенное) в надежность работы субъекта;
- г) вмешательство (прямое или косвенное) в конфиденциальность информации, касающейся деятельности субъекта.

Законопроект предполагает, что субъект морской деятельности может включить в план обеспечения безопасности на море мероприятия или меры, которые должны быть приняты или реализованы в целях защиты от *оперативного вмешательства* в деятельность морского транспорта или офшорных объектов.

Заключение

Учитывая имеющиеся пробелы в правовом регулировании обеспечения ТБ акваторий морских портов и то, что многие российские СТИ по-прежнему сталкиваются с вопросом о правомочности обеспечения подразделениями транспортной безопасности сохранности материальных ценностей, предупреждения и пресечения правонарушений и преступлений на ОТИ и ТС, австралийский подход представляет теоретический интерес. МВР