

Австралийский опыт



С. А. Семенов

начальник ФБУ «Служба морской безопасности»

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.

«Морские вести России»

№ 1, 2022

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:

- a) контроля передвижения людей или судов или любых других объектов в портах;
- b) ограничения доступа в районы портов;
- c) создания «чистых» зон в портах;
- d) предотвращения помех судам;
- e) предотвращения помех людям или товарам, которые были или должны быть перевезены судном;
- f) 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*:

- a) наземные зоны ограниченного доступа;
- b) «чистые» зоны;
- c) водные зоны ограниченного доступа.

Границы *зон безопасности порта* должны быть четко идентифицируемыми. Например, оператор порта, в котором установлена водная зона ограниченного доступа, должен уведомить об установлении и границах указанной зоны посредством:

- a) плавучих средств идентификации (такие как буи, пикетные лодки и боновые ограждения); или
- b) наземных знаков; или
- c) публикации или трансляции уведомлений; или
- d) 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:

- a) ограничения контактов с другими судами;
- b) контроля движения судов и других объектов в непосредственной близости от судов;
- c) обеспечения «чистых» зон вокруг судов;
- d) предотвращения помех судам;
- e) 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:

- a) контроля доступа к зонам или частям судна;
- b) обеспечения безопасности зон или частей судов;
- c) определения разрешенных зон на судах;
- d) предотвращения вмешательства в деятельность судов;
- e) 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:

- a) просить людей предъявить документы, удостоверяющие личность, и указать причины пребывания в морской зоне безопасности; и
- b) задерживать людей; и
- c) удалять посторонних лиц из морской зоны безопасности, если они не покидают ее после требования охранника покинуть зону безопасности; и
- d) 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.

К сожалению, сравнения не в пользу российского законодательства. Желаящие 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

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;

с) вмешательство (прямое или косвенное) в надежность актива;

д) вмешательство (прямое или косвенное) в конфиденциальность:

i) информации 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;

- с) вмешательство (прямое или косвенное) в надежность работы субъекта;
- д) 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 предприняты 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.

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.

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 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-andpubs/files/exposure-draft-transport-security-bill-2021.pdf>, свободный.