

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 359:656.08

© Скрынник Анатолий Михайлович,
кандидат экономических наук,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации;
член Ассоциации международного морского права
lawer-SAM@mail.ru

Обеспечение транспортной безопасности в контексте военно-морской подготовки экипажей гражданских судов: краткий правовой анализ

Аннотация. Проведен краткий правовой анализ обеспечения транспортной безопасности в контексте военно-морской подготовки экипажей гражданских судов; показан генезис создания и деятельности института капитанов-наставников по военно-морской подготовке экипажей гражданских судов в системе государственного управления морской хозяйственной деятельностью в СССР и Российской Федерации. Определена роль и значение военно-морской подготовки экипажей гражданских судов для обеспечения безопасности судоходства в военное время и в условиях вооруженных конфликтов, в настоящее время. Обозначено место военно-морской подготовки экипажей гражданских судов в системе обеспечения транспортной безопасности. По итогам исследования сделан краткий вывод о включении военно-морской подготовки экипажей гражданских судов в общую систему обеспечения транспортной безопасности, а также о необходимости налаживания и тесного взаимодействия служб обеспечения транспортной безопасности служб капитанов морских портов с соответствующими силами и средствами: Военно-Морского флота; морской пограничной службы ФСБ России и морской службы Росгвардии.

Ключевые слова: обеспечение транспортной безопасности; служба транспортной безопасности; обеспечение безопасности судоходства в период вооруженных конфликтов; военно-морская подготовка экипажей гражданских судов; капитан-наставник по военно-морской подготовке; морская хозяйственная деятельность; капитан морского судна; капитан морского порта.

© **Anatoly M. Skrynnik**,

Candidate of Economic Sciences,

The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPA);

Member of the International Maritime Law Association

Transport security enforcement in the context of naval training of civil ships' crews: a brief legal analysis

Abstract. There has been conducted a brief legal analysis of transport security enforcement in the context of naval training of civil ships' crews. There has been presented a genesis of the establishment and activities of the institute of captain-instructors for naval training of civil ships' crews in the system of state management of maritime economic activity in the USSR and the Russian Federation. There has been established a role and importance of naval training of civil ships' crews to enforce navigation security in wartime and during the current armed conflicts. There has been indicated a place of naval training of civil ships' crews in the system of transport security enforcement. Based on the study results, there has been drawn a brief conclusion on the introduction of naval training of civil ships' crews in the overall system for enforcing transport security, as well as on the necessity to establish close interaction between the services for enforcing transport security of the services of seaport captains with the appropriate forces and means of the Navy, the maritime border service of the FSB of Russia and the maritime service of the Russian Guard.

Keywords: transport security enforcement; transport security service; enforcing navigation security during armed conflicts; naval training of civil ships' crews; captain-instructor for naval training; maritime economic activity; captain of a sea vessel; seaport captain.

Федеральным законом от 2 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» определено, что транспортная безопасность — это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Обеспечение транспортной безопасности — реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства.

В то же время под актом незаконного вмешательства Закон определяет противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей,

материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий, а соблюдение транспортной безопасности — это выполнение физическими лицами, следующими либо находящимися на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, требований, установленных Правительством РФ.

В соответствии с п. 3.4 Устава службы на морских судах, утвержденного приказом Минтранса России от 4 июня 2018 г. № 224, экипаж судна должен знать и исполнять свои должностные обязанности, правила и нормы безопасности согласно действующей системе управления безопасностью, нормы транспортной безопасности, общее устройство судна, расположение судовых помещений, всех входов и выходов, в том числе запасных, и безошибочно ориентироваться в любых условиях эксплуатации, включая аварийные. Следует также отметить, что в соответствии с гл. XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года (СОЛАС/SOLAS) на каждом судне, совершающем международные рейсы должен быть план охраны судна и назначенное лицо командного состава, ответственное за охрану.

Вопросы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и морских гражданских судов находятся в компетенции: от государства (Российская Федерация) — у капитана морского порта (в лице службы транспортной безопасности), от судовладельческих компаний (государственных и негосударственных) — у руководителей этих компаний.

В 2019—2022 гг. мы наблюдаем повышенную активность военных кораблей военно-морских флотов (далее — ВМФ) стран НАТО в акваториях морей, омывающих Российскую Федерацию. Особенно активно эти военные корабли демонстрируют свой флаг и проводят маневры вблизи территориального моря Российской Федерации в акватории Черного моря. В то же время Черноморско-Азовский бассейн широко используется многими странами мира, в том числе под российским флагом, для ведения морской хозяйственной деятельности. Для получения достаточных знаний, умений и навыков обеспечения безопасности гражданского морского судоходства в период вооруженных конфликтов в настоящее время возросла роль военно-морской подготовки экипажей гражданских судов с привязкой обеспечения транспортной безопасности.

Историко-правовой экскурс говорит о том, что обязательная военно-морская подготовка экипажей гражданских судов в СССР была введена после сравнительного анализа потерь гражданских флотов СССР и фашистской Германии в ходе Великой Отечественной войны. Почти 50% от всех потерь советского гражданского флота произошли в первые четыре дня войны в результате захвата судов в портах стран, подконтрольных Германии, интернирования в портах нейтральных стран и гибели судов от действий Кригсмарине (ВМФ фашистской Германии). В

Советском Союзе перед Великой Отечественной войной, несмотря на развитый гражданский флот, его сохранению в угрожаемый период внимания практически не уделялось. Считалось, что морские перевозки будут иметь второстепенное значение [<http://www.47brovra.com/news/kreiserskie-shtuchki-avtor-kapitan-1-ranga-v-otstavke-soldatenkov-ae>].

В то же время значение гражданского морского и речного флота для обеспечения обороноспособности государства в мирное и военное время необходимо оценивать как высокую. В истории всех приморских стран совершенно отчетливо прослеживается, хотя и в разной мере, роль и значение военно-морского и гражданского флотов в военное время. Собственно, конечных целей военно-морской подготовки экипажей гражданских судов четыре: 1) избежать совершенно неоправданных потерь при ухудшении внешнеполитической обстановки путем свертывания судоходства; 2) организовать использование сохраненных судов и их экипажей для обеспечения действий своего военно-морского флота; 3) продолжать использование судов в соответствии с их прямым назначением в военное время; 4) обеспечить безопасность гражданского судоходства в районах локальных конфликтов в мирное время. Только Великая Отечественная война заставила отнестись к вопросу сохранения гражданских судов путем подготовки командного состава основам военно-морской деятельности должным образом [<http://www.47brovra.com/news/kreiserskie-shtuchki-avtor-kapitan-1-ranga-v-otstavke-soldatenkov-ae>].

Для осуществления выполнения выше перечисленных целей в мирное время решением высших органов государственной власти из состава действующего ВМФ к судовладельческим организациям морского, рыбопромыслового и некоторых других были прикомандированы старшие кадровые офицеры ВМФ. Организации транспортного, рыбопромыслового, нефтегазопромыслового, геологоразведочного и научного флотов имели мобилизационные задания. И они обязаны были *взаимодействовать* с ВМФ.

Таким образом, действующие офицеры ВМФ, прикомандированные к гражданским судовладельческим организациям, занимались военно-морской подготовкой руководства судовладельческих организаций, капитанов, иных лиц командного состава и экипажей судов. И называлась их должность «капитан-наставник по военно-морской подготовке руководящего состава, оперативных групп и экипажей судов» (далее — капитан-наставник по ВМП). И, по сути, они являлись офицерами связи с ВМФ и Управлениями военных сообщений на своих бассейнах.

Письмом Министерства Морского флота СССР от 19 октября 1964 г. № 60 предусматривалось производить проверку знаний военно-морской подготовки в объеме «Курса военно-морской подготовки морских судов

гражданского флота Союза ССР» капитанами-наставниками по ВМП у лиц командного состава гражданского морского флота.

Комплектование института капитанов-наставников по ВМП в СССР и России производилось: с 1947 по 1962 г. путем прикомандирования действующих старших офицеров корабельного состава ВМФ (должностная категория — капитан 1-го ранга); с 1962 по 1973 г. — старшими офицерами корабельного состава запаса (отставки) ВМФ; с 1973 по 1999 г. путем прикомандирования действующих старших офицеров корабельного состава ВМФ и с 1999 г. по настоящее время — старшими офицерами корабельного состава запаса (отставки) ВМФ.

В настоящее время в структуре некоторых Администраций морских портов осуществляют свою деятельность работники мобилизационных отделов — главные капитаны-наставники по ВМП. Как правило, это старшие офицеры запаса (отставки) корабельного состава ВМФ, морских частей пограничных (в настоящее время — Береговая Охрана) органов и внутренних войск (в настоящее время — Росгвардия), имеющие опыт военно-морской службы на военных кораблях (катерах) и в штабах морских воинских частей.

Капитаны-наставники по ВМП учреждены также в некоторых государственных и частных судовладельческих организациях, имеющих суда, зарегистрированные под флагом России.

В настоящее время, деятельность капитанов-наставников по ВМП регламентируется постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1998 г. № 1286-50 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности российского морского судоходства в условиях вооруженных конфликтов, непосредственной угрозы агрессии или агрессии против Российской Федерации», изданным в его исполнение приказом Министра обороны РФ от 11 января 1999 г. № 1 «Об организации обеспечения безопасности российского морского судоходства в условиях вооруженных конфликтов, непосредственной угрозы агрессии или агрессии против Российской Федерации». Приказом Министра обороны РФ, Министра транспорта РФ и руководителя Росрыболовства от 26 апреля 2012 г. № 980дсп, № 111дсп, № 349дсп «Об утверждении Руководства по военно-морской подготовке экипажей гражданских судов Российской Федерации» определяется порядок военно-морской подготовки экипажей гражданских судов РФ.

Периодически с капитанами-наставниками по ВМП проводятся учебно-методические сборы военными флотами ВМФ России по их направлению деятельности и дислокации [https://structure.mil.ru/structure/okruga/north/news/more.htm?id=12113294@egNews].

В то же время порядок взаимодействия, подконтрольность главных капитанов-наставников по ВМП, входящих в структуру администраций морских портов и капитанов-наставников (старших капитанов-наставников) по ВМП, входящих в структуры судовладельческих

организаций, до настоящего времени нормативными правовыми актами не урегулированы.

В соответствии с Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации, Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Положением о капитане морского порта, утвержденным приказом Минтранса России от 17 февраля 2014 г. № 39, функция обеспечения безопасности судоходства в акватории морского порта и на подходах к нему закреплена за капитаном морского порта. Администрации морских портов России согласно утвержденным уставам созданы для обеспечения финансовой и хозяйственной деятельности Служб капитанов морских портов соответствующего бассейна. А военно-морская подготовка экипажей гражданских судов направлена в первую очередь на обеспечение безопасности судоходства в период вооруженных конфликтов и в военное время.

Рассмотрим это на конкретном примере. По сообщению российской прессы, 24 февраля 2022 г., в 11 часов при следовании в порт Таганрог по акватории Азовского моря гражданские грузовые суда под российским флагом «*SGV-Flot*» и «*Serafim Sarovsky*» были подвергнуты ракетному удару вооруженных сил Украины. Огонь велся со стороны города Мариуполя. В результате обстрела нефтегруз «*SGV-Flot*» получил повреждения, на борту вспыхнул пожар, один из членов экипажа судна получил тяжелое ранение (сообщение ТАСС со ссылкой на пресс-службу пограничного управления ФСБ России по Краснодарскому краю) [<https://www.gazeta.ru/army/news/2022/02/24/17339395.shtml>].

12 марта вооруженные силы Украины обстреляли в акватории Азовского моря гражданское грузовое судно под российским флагом «Сормовский 3064». В результате попадания снаряда в каюту старшего помощника капитана произошло возгорание судна. Благодаря действиям экипажа пожар был локализован и судно покинуло акваторию в зоне поражения. О жертвах и пострадавших не сообщалось [<https://www.interfax.ru/russia/827849>].

Возникает вопрос, а взаимосвязаны ли проблемы обеспечения безопасности гражданского морского судоходства в условиях вооруженных конфликтов и военного положения и обеспечения транспортной безопасности морских судов? Являются ли нанесенные повреждения российским судам во время их следования в российские (из российских портов) морские порты актами незаконного вмешательства? Исходя из основных определений Федерального закона «О транспортной безопасности» и проведенных исследований в этом направлении — являются.

Как было отмечено С. А. Дмитриевым, акты незаконного вмешательства в безопасную работу транспорта помимо видового многообразия

характеризуются также и многочисленными особенностями составов, могут представлять собой не только активные действия, но и бездействие, совершаться умышленно или по неосторожности. Однако очевидно, что с точки зрения содержания выражение «акт вмешательства» может обозначать только активные действия, но не бездействие, и не просто действия, а умышленные действия. С учетом этих особенностей представляется, что понятие «акт незаконного вмешательства» не вполне адекватно отражает обозначаемые им ситуации. В связи с этим более целесообразным было бы использование в законодательстве понятия «факт незаконного воздействия» на устойчивую и безопасную работу транспорта, которое, как нам представляется, является более широким и поэтому в состоянии охватить все многообразие ситуаций, нарушающих транспортную безопасность или угрожающих ей [1].

Идем дальше, а как эти направления безопасности (транспортная безопасность и безопасность судоходства в условиях вооруженных конфликтов, непосредственной угрозы агрессии или агрессии против Российской Федерации) закреплены и соотносятся в нормативных правовых актах? Как мы проанализировали выше, они закреплены в нормативных правовых актах, но не соотносятся. Хотя с нашей точки зрения, это звенья одной цепи.

Лицом, ответственным за обеспечение транспортной безопасности на морском транспортном судне, является лицо командного состава судна, входящее в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» в силы обеспечения транспортной безопасности, а в соответствии с п. 3.4 Устава службы на морских судах должно знать и исполнять свои должностные обязанности согласно нормам транспортной безопасности.

В то же время в Положении о дипломировании членов экипажей морских судов, утвержденном приказом Минтранса России от 8 ноября 2021 г. № 378, не закреплена обязанность экипажей гражданских судов РФ иметь военно-морскую подготовку. Это определяется приказом Министра обороны РФ, Министра транспорта РФ и руководителя Росрыболовства от 26 апреля 2012 г. № 980дсп, № 111дсп, № 349дсп, в котором говорится, что лица командного состава гражданских судов должны знать и исполнять свои должностные обязанности согласно Руководству по военно-морской подготовке экипажей гражданских судов Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 октября 2020 г. № 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», функции капитана морского порта дополнены обязанностью обеспечения транспортной безопасности акватории морского порта. Для исполнения

этой функции в структуре службы капитана морского порта созданы Службы транспортной безопасности.

По итогам проведенного исследования поднятой проблемы можно сделать выводы: о целесообразности включения военно-морской подготовки экипажей гражданских судов в общую систему обеспечения транспортной безопасности, т.е. включения института капитанов-наставников по ВМП в деятельность службы капитана морского порта, а не Администрации морских портов; о необходимости налаживания и тесного взаимодействия служб обеспечения транспортной безопасности служб капитанов морских портов с соответствующими силами и средствами ВМФ, морской пограничной службы ФСБ России и морской службы Росгвардии.

С учетом выше изложенного нами предлагаются разработанные основные права и обязанности капитанов-наставников по ВМП судовладельческих организаций, которые могут быть использованы в практической деятельности.

Должности капитанов-наставников по ВМП (старших капитанов-наставников по ВМП) укомплектовываются старшими офицерами ВМФ, пребывающими в запасе (отставке), имеющими опыт и навыки проведения боевой подготовки, сдачи курсовых задач на надводных кораблях (подводных лодках) и проходившими военно-морскую службу в должностях командиров боевых частей военных кораблей 2 (1) ранга, старших помощников, помощников командиров военных кораблей 3 ранга и выше (начальников служб воинских частей) и выше.

Капитаны-наставники по ВМП находятся в непосредственном подчинении руководителя судовладельческой организации.

Капитаны-наставники по ВМП назначаются на должности приказами руководителей судовладельческих организаций, после проведения предварительной аттестации кандидатов в головной организации (служба капитана морского порта, далее — СКМП) по обеспечению безопасности судоходства (далее — ОБС) на бассейне и обеспечению транспортной безопасности на акватории морского порта. Аттестация проводится на основании заявки руководителя судовладельческой организации.

Для капитанов-наставников по ВМП разрабатываются должностные регламенты, которые утверждаются руководителями судовладельческих организаций по согласованию с СКМП по ОБС на бассейне.

Основными задачами капитанов-наставников по ВМП являются:

— поддержание постоянной готовности руководителей судовладельческих организаций к управлению подведомственными судами в условиях военной угрозы судоходству и в военное время;

— осуществление взаимодействия с головной организацией — СКМП по ОБС на бассейне по вопросам военно-морской подготовки, обеспечения безопасности судоходства и обеспечения транспортной безопасности на акватории морского порта;

— планирование, проведение мероприятий для военно-морской подготовке руководящего состава судовладельческой организации и экипажей судов;

— оказание практической помощи капитанам и старшим помощникам капитанов судов в организации планирования и проведения учебно-аттестационных мероприятий по военно-морской подготовке с экипажами судов;

— планирование, подготовка и проведение контрольных и показательных мероприятий по военно-морской подготовке;

— развитие учебно-материальной базы, разработка, приобретение и подготовка к использованию современных обучающих программ, технологий и методик;

— внедрение и закрепление знаний и навыков основ международного и российского морского права, в том числе гуманитарного, экипажами судов.

Капитан-наставник по ВМП обязан:

— проводить инструктаж капитанов (старших помощников капитанов) судов по освещению обстановки в море и иностранных портах, давать рекомендации, разъяснения по организации военно-морской подготовки и действиям в условиях военной угрозы судоходству и в военное время;

— проверять состояние и ход военно-морской подготовки на судах, давать указания капитанам судов (старшим помощникам капитанов) и оказывать помощь по устранению отмеченных недостатков;

— докладывать установленным порядком руководителю судовладельческой организации о готовности (неготовности) судна к плаванию в условиях военной угрозы судоходству и в военное время.

Капитан-наставник по ВМП имеет право выходить в море в составе экипажей судов, для практического обучения командного состава судов вопросам ОБС, освещения обстановки и проведения контрольных проверок качества отработки тренировок и учений по программе ВМП, согласно Руководству по военно-морской подготовке экипажей гражданских судов Российской Федерации.

Литература

1. Дмитриев, С. А. К вопросу о понятии «акт незаконного вмешательства» в законодательстве о транспортной безопасности / С. А. Дмитриев // Транспортное право. — 2009. — № 1.

References

1. Dmitriyev, S. A. K voprosu o ponyatii «akt nezakonnoho vmeshatel'stva» v zakonodatel'stve o transportnoy bezopasnosti [To the question of the concept of "an act of unlawful interference" in the legislation on transport security] / S. A. Dmitriyev // Transportnoye pravo. — 2009. — № 1.