

УДК 341

Режим охраны мореплавания для проливов, используемых для международного судоходства

Анянова Екатерина Сергеевна

Кандидат юридических наук, соискатель,
кафедра международного права,
Московский государственный институт международных отношений,
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;
e-mail: Ekaterina.Anyanova@gmail.com

Аннотация

Угроза морского терроризма является очень актуальным вопросом для международных проливов. Необходимость улучшить охрану мореплавания в этих интенсивных транспортных узлах существует уже на протяжении нескольких лет, поскольку соответствующее юридическое регулирование отсутствует, а сотрудничество прибрежных государств друг с другом и с третьими государствами часто является недостаточным. Ситуация усложняется тем, что в некоторых случаях государства по конкретным причинам даже сознательно отказываются от выполнения своей обязанности принять все возможные меры охраны мореплавания, что в значительной степени может способствовать совершению крупного акта терроризма в одном из проливов. Подчеркивается необходимость принятия государствами дополнительных мер, которые позволят государствам избежать возможной ответственности за акты морского терроризма в проливах.

Для цитирования в научных исследованиях

Анянова Е.С. Режим охраны мореплавания для проливов, используемых для международного судоходства // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 117-125.

Ключевые слова

Охрана мореплавания, преступность на море, Конвенция ООН по морскому праву 1982 года, используемые для международного судоходства проливы, Малаккский пролив.

Введение

Угроза морского терроризма в проливах, используемых для международного судоходства (особенно в столь интенсивно используемых проливах, как, например, Малаккский

пролив) общеизвестна. Такие проливы требуют особой защиты по вопросам охраны мореплавания, так как, как правило, через них проходят важные судоходные пути.

Проливы являются очень узкими судоходными путями. Ширина Хормузского пролива, например, составляет 1,5 мили, ширина пролива Филиппа – 1,5 мили, ширина Сингапурского пролива или пролива Босфор – меньше мили. Это делает их чрезвычайно уязвимыми, поскольку их близость не позволяет совершить некоторые маневры в случае нападения.

Однако до настоящего времени усилия прибрежных государств по улучшению охраны судоходства, в особенности в проливах, остаются скорее ограниченными. Имеющееся правовое регулирование преступлений международного пиратства и морского терроризма также не способствует принятию дополнительных мер прибрежными государствами [Sittnick, 2005, 743].

Режим проливов, используемых для международного судоходства

Режим проливов, используемых для международного судоходства, регулируется отдельной частью Конвенции ООН по морскому праву 1982 года – Частью III. Наиболее важными и часто используемыми судоходными проливами являются Датские проливы, Дувр, Гибралтар, Баб-эль-Мандебский пролив, пролив Ломбок (или Зондский), турецкие проливы, Магелланов пролив, Берингов пролив. Проливы, используемые для международного судоходства между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоной, подпадают под режим транзитного прохода (ст. 37 Конвенции).

Ст. 38 (2) Конвенции дает следующее определение транзитного прохода: «транзитный проход представляет собой осуществление в соответствии с настоящей Частью свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны». Требование о непрерывном и быстром транзите не исключает остановку в порту проливов (сингапурская оговорка).

Для некоторых проливов, используемых для международного судоходства, применяется режим непрерывного мирного прохода, а именно для проливов, исключенных из сферы применения режима транзитного прохода, либо между частью открытого моря или исключительной экономической зоны и территориальным морем другого государства (ст. 45). Положение ст. 45(1)(b) называют «исключением тупиковых проливов» (“dead end strait exception”). Примерами проливов подобного типа являются пролив Эт-Тиран, вход со стороны Гватемалы в залив Аматака [Alexander, 1991, 103], пролив Вяйнамери в Эстонии, вход в Финляндский залив между Эстонией, Финляндией и Россией и т. д. [Ntovas, 2014, 80].

Если пролив образован островом государства, граничащего с проливом, и его континентальной частью, транзитный проход не применяется, если в сторону моря от острова име-

ется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь в открытом море либо в исключительной экономической зоне (ст. 38). Это положение называется «мессинская оговорка». Под «мессинскую оговорку» также попадают такие проливы, как пролив Королевы Шарлотты (Канада), Занзибар (Танзания) [Scovazzi, 2014, 144-145], Кильдинский пролив (Российская Федерация), пролив Пьомбино (Италия) и т. д.

Ст. 35 (с) Конвенции исключает из сферы действия конвенции правовой режим проливов, проход в которых регулируется в целом или частично давно существующими и находящимися в силе международными конвенциями. К таким проливам относятся Датские проливы (Трактат об отмене пошлин, взимаемых с судов и грузов при проходе их через проливы Зунда и обоих Бельтов 1857 года), турецкие проливы (Конвенция Мотрё о режиме проливов Босфор и Дарданеллы 1936 года), Магелланов пролив (Договор о границе между Аргентиной и Китаем 1881 года), Гибралтарский пролив (Декларация между Объединенным Королевством и Францией в отношении Египта и Марокко 1904 года вместе с секретными статьями), Тиранский пролив (Мирный договор между Египтом и Израилем 1979 года).

Другим исключением из сферы применения режима транзитного прохода является существующий путь в открытом море либо в исключительной экономической зоны, который так же удобен с точки зрения навигационных и гидрографических характеристик. Такое случается, когда пролив шире 24 морских миль. Эти проливы обычно называются каналами (пролив Святого Георга между Ирландией и Уэльсом, соединяющий Ирландское море и Кельтское море, и др.)

Большинство проливов относительно узкие, их легко заблокировать минами, затонувшими судами, береговым вооружением и т. д. [Ntovas, 2014, 78]. Зачастую нет легкодоступного альтернативного водного пути на случай, если проход через этот транспортный узел будет запрещен или ограничен. Некоторые проливы требуют особой защиты (в особенности те, которые активно используются для транспортировок: Дувр, Малакка-Сингапур, Каттегат (с северной стороны от датских проливов), Гибралтар, Хормуз и турецкие проливы). Эти проливы составляют стратегически активные узлы [Alexander, 1991, 104]. Угрозу безопасности судоходства в проливах представляют пиратство, вооруженное ограбление судов, незаконная торговля коммерческими товарами и наркотиками, нелегальные мигранты, транспортировка оружия массового уничтожения (ОМУ) и составных материалов по морю, экологическое загрязнение и терроризм [Анянова, Кулебякин, 2013, 33].

Обычные сценарии морских нападений в проливах – несанкционированное поднятие на борт, воровство частной собственности, груза и кораблей сами по себе, вооруженные нападения (включая похищение людей или убийство моряков) [Анянова, 2013, 34].

Особенности международных проливов требуют усилий в сфере сотрудничества по вопросам безопасности прибрежных государств. Значимость проливов международного значения нельзя переоценить. Морские террористические нападения оказывают значительное влияние на глобальную экономику.

Эксперты ставят под вопрос существование эффективного правового режима и создание специального механизма, позволяющего прибрежным государствам обеспечить дополнительные меры охраны судоходства в проливах [Sittnick, 2005, 745].

Следует отметить, что до террористических нападений 11 сентября 2001 года многосторонние усилия по сотрудничеству государств в сфере охраны судоходства проливов были ограничены. Значительное количество вооруженных и хорошо спланированных нападений на суда в проливах вызвало опасения, что может произойти и террористическое нападение. Позднее были приняты основные правила охраны мореплавания (Международный кодекс по охране судов и портовых средств (ОСПС) с поправками к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС), Инициатива по противодействию распространению оружия массового уничтожения (ИБОР-ОМУ) и т. д.) [Анянова, 2012, 164]. Принятые меры носят превентивный характер. Это представляется недостаточным для уменьшения угрозы морского терроризма. Существующие нормы международного права недостаточно эффективно предотвращают международное пиратство и морской терроризм. В особенности угрожающим является тот факт, что не все прибрежные государства международных проливов являются участниками Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 года.

Вопросы пиратства и морского терроризма, в особенности в проливах, до сих пор рассматривались преимущественно на индивидуальном и двустороннем уровнях в рамках специальных соглашений, а не на коллективном и многостороннем уровнях. Географическое положение государств также предполагает двусторонние или региональные усилия, а не сотрудничество на международном (мультилатеральном) уровне. Обычные финансовые и организационные проблемы усугубляются отрицательными взаимоотношениями с бывшими колониальными странами и появившимся недоверием к третьим государствам, даже к соседям по региону. Эксперты также отмечают, что соседние прибрежные государства зачастую не признают наличие для них общей угрозы в данной области. Антитеррористическая деятельность осложняется и экономической ситуацией прибрежных государств.

Первичная ответственность за охрану судоходства в проливе должна лежать на прибрежных государствах. Тем не менее присутствие третьих государств в регулировании данного вопроса представляется необходимым.

Отсутствие специального регулирования охраны судоходства в проливах приводит к тому, что эксперты предлагают возложить ответственность на прибрежные государства (в соответствии с положениями международного права о терроризме). Ее можно возложить вследствие морского террористического нападения в проливе из-за плохого состояния охраны на столь важных и загруженных судоходных путях. Однако положение об обязанности прибрежных государств предотвращать международные террористические нападения является спорным.

Очевидно, что охрана проливов должна быть усилена. Акцент необходимо сделать на двусторонних усилиях прибрежных государств проливов в форме координированных па-

трулей, включая улучшенный состав патрульных кораблей, системы наблюдения, радары, сенсоры и т. д. Эти меры должны также включать такие институты, как таможенную, поисково-спасательные службы, полицию. Особенно эффективным представляется дополнительное военное патрулирование в проливах.

Кроме того, предлагается инициировать активное сотрудничество между прибрежными государствами и государствами-пользователями по финансовым вопросам пользования проливами. Поскольку стоимость мер охраны мореплавания значительна, многие эксперты упоминают возможность введения сборов за пользование судоходными путями [Najib, 2004, 8] или даже соглашений о распределении расходов [Song, 2007, 143].

Одним из основных препятствий для эффективной охраны судоходства в проливах являются вопросы суверенитета между прибрежными государствами. Международный аспект охраны мореплавания часто воспринимается как потенциальная угроза национальной безопасности, в особенности в Восточной Азии. Представляется необходимым особенно упомянуть попытку международного сообщества ответить на угрозу морского терроризма в Малаккском проливе сотрудничеством между Сингапуром, Индонезией и Малайзией. Это один из примеров международного регулирования охраны в проливах. До террористических нападений в 2001 году сотрудничество между государствами существовало в форме Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Обязательной системы оповещения судов в Малаккском и Сингапурском проливах, сотрудничества в рамках программы CARAT (Cooperation Afloat Readiness and Training), а также сотрудничества с Японией. Региональное соглашение о сотрудничестве в борьбе с пиратством и вооруженным разбоем против судов в Азии (РЕКААП) было заключено в Токио в ноябре 2004 года. Соглашение вступило в силу 4 сентября 2006 года. В рамках РЕКААП в Сингапуре был учрежден Центр обмена информацией.

Двусторонние программы или соглашения о сотрудничестве также заключались между прибрежными государствами и государствами-пользователями в Малаккском проливе, в особенности в США, Японии и др.

После нескольких морских террористических нападений в Юго-Восточной Азии возникли опасения по поводу уязвимости Малаккского пролива. Индонезия, к примеру, время от времени проводит обязательную смену маршрутов для больших танкеров через Ломбокский пролив. Подобные страхи обоснованы.

Нужно подчеркнуть, что ни Малайзия, ни Индонезия, ни Тайланд не подписали Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, с Протоколом о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (1988 года). Сингапур и Шри Ланка подписали только Конвенцию 1988 года (без протокола).

Основным препятствием для охраны в данном случае является вопрос суверенитета. Малайзия и Индонезия очень чувствительны к любой попытке «интернационализировать» организацию контроля и управления движением судов по проливам. Односторонние ини-

циативы часто остро воспринимаются государствами как международное вторжение в их суверенные дела.

Возникли опасения, что военное присутствие США в регионе потенциально угрожает суверенитету прибрежных государств. Опасения прибрежных государств по поводу возможной интервенции иностранных государств по-прежнему существуют. Малайзия и Индонезия, например, по этой причине отказались от предложений США патрулировать Малаккский пролив. Другой пример представляют собой слухи о том, что Малайзия и Индонезия не подписали РЕКААП вследствие разногласий о месте нахождения Центра обмена информацией.

В марте 2005 года после пиратского нападения на японское буксирное судно Япония предложила патрулировать суда и военную технику в проливе. Малайзия и Индонезия отказались, однако сотрудничество приняло другую форму: в декабре 2005 года Япония и три прибрежных государства совместно разрабатывали электронные морские карты для Малаккского и Сингапурского проливов.

Очевидно, что при таких обстоятельствах государства обязаны улучшить свои взаимоотношения с США, поскольку это государство в наибольшей степени заинтересовано в охране проливов. Для того чтобы избежать одностороннего подхода с преобладанием влияния США, прибрежные государства – Малайзия, Индонезия и Сингапур – должны действовать совместно и активно. В качестве аргумента против опасений по поводу суверенитета следует отметить, что компромиссы всегда возможны и, например, военным судам участвующих наций запрещена деятельность в территориальных водах других наций.

Для того чтобы улучшить охрану государств, часто предлагают сделать прибрежные государства ответственными за нее. Из принципа ответственности государства следует, что государство несет ответственность за свои действия, которые нарушают принятые государством международные обязательства.

Можно сказать, что это имеющееся в международном праве обязательство государств предпринять «необходимые меры» для предотвращения терроризма реализуется в данном случае только частично. Отказ сотрудничать со стороны Малайзии и Индонезии интерпретируется подобным образом.

Государства не несут ответственности за действия частных лиц. За такие действия на государство может быть возложена ответственность, если государство нарушило обязанность по предотвращению таких действий. Данные недоработки в области международно-правового регулирования являются очевидным нарушением обязанности государств по проявлению должной осмотрительности и принятию мер по предотвращению терроризма.

Заключение

Как уже было упомянуто выше, усилия прибрежных государств, граничащих с Малаккским проливом, не обеспечивают выполнения обязанности, наложенной междуна-

родным правом с целью предотвращения терроризма. Существующие нормы международного права, направленные на борьбу с международным пиратством и морским терроризмом, не предусматривают эффективной рамочной конструкции для адресации данных угроз. Дальнейшие усилия должны быть предприняты для сотрудничества между прибрежными государствами и основными государствами-пользователями с целью улучшения охраны судоходства в районе. Государства должны принять дополнительные меры, чтобы избежать возможной ответственности за акты морского терроризма в проливах.

Библиография

1. Анянова Е.С. Концептуальные аспекты ограничения свободы открытого моря новыми мерами по борьбе с терроризмом // Известия Балтийской государственной академии рыбопромыслового флота. 2013. № 1 (23). С. 33-42.
2. Анянова Е.С. Роль Международной Морской Организации в формировании правового режима охраны мореплавания // Известия Балтийской государственной академии рыбопромыслового флота. 2012. № 4 (22). С. 162-169.
3. Анянова Е.С., Кулебякин В.Н. Свобода открытого моря и борьба с терроризмом // Московский журнал международного права. 2013. № 3. С. 32-45.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву: заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982 (с изм. от 23.07.1994). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_121270/
5. Alexander L.M. International straits // International law studies. Vol. 64. The law of naval operations. Newport, RI: Naval War College, 1991. P. 91-108.
6. Najib M. Free rides in straits must end // New straits times. 2004. 12th Oct.
7. Ntovas A. Straits used for international navigation // The IMLI manual on international maritime law. Vol. I. The law of the sea. Oxford: Oxford University Press, 2014. P. 71-98.
8. Scovazzi T. The Strait of Messina and the present regime of international straits // Caron D., Oral N. (eds.) Navigating straits: challenges for international law. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2014. P. 138-150.
9. Sittnick T. State responsibility and maritime terrorism in the Strait of Malacca: persuading Indonesia and Malaysia to take additional steps to secure the strait // Pacific Rim law and policy journal. 2005. Vol. 14. No. 3. P. 743-769.
10. Song Y. Security in the Strait of Malacca and the Regional Maritime Security Initiative: responses to the US proposal // International law studies. Vol. 83. Global legal challenges: command of the commons, strategic communication, and natural disasters. Newport, RI: US Naval War College, 2007. P. 97-156.

The regime of maritime security for straits used for international navigation

Ekaterina S. Anyanova

PhD in Law, Doctoral Student,
Department of international law,
Moscow State Institute of International Relations,
119454, 76 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Ekaterina.Anyanova@gmail.com

Abstract

The article deals with the regime of maritime security for straits used for international navigation. The threat of maritime terrorism is considered to be a topical issue for international straits. The author of the article points out that the necessity to improve the maritime security in these transportation-intensive choke points exists already for several years, since there is no corresponding legal regulation and the cooperation of the coastal states with each other and with third states is often insufficient. The author also thinks that the situation becomes more complicated since in some cases states consciously refuse to fulfill their obligation to take all possible measures in order to ensure maritime security, which may facilitate the fulfillment of an act of terrorism in one of the straits used for international navigation. Having analyzed the measures taken by the states in order to prevent maritime terrorism in straits and the legislation on maritime security in straits used for international navigation, the author has come to the following conclusion: there is a need for the coastal states to adopt additional measures that will allow them to avoid potential liability for acts of maritime terrorism in straits.

For citation

Anyanova E.S. (2016) Rezhim okhrany moreplavaniya dlya prolivov, ispol'zuemykh dlya mezhdunarodnogo sudokhodstva [The regime of maritime security for straits used for international navigation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 3, pp. 117-125.

Keywords

Maritime security, criminality at sea, 982 United Nations Convention on the Law of the Sea, straits used for international navigation, Strait of Malacca.

References

1. Alexander L.M. (1991) International straits. In: *International law studies, Vol. 64: The law of naval operations*. Newport, RI: Naval War College, pp. 91-108.

2. Anyanova E.S. (2013) Kontseptual'nye aspekty ogranicheniya svobody otkrytogo morya novymi merami po bor'be s terrorizmom [Conceptual aspects of the restrictions on freedom of the high seas by new measures to combat terrorism]. *Izvestiya Baltiiskoi gosudarstvennoi akademii rybopromyslovogo flota* [Bulletin of the Baltic Fishing Fleet State Academy], 1 (23), pp. 33-42.
3. Anyanova E.S. (2012) Rol' Mezhdunarodnoi Morskoj Organizatsii v formirovanii pravovogo rezhima okhrany moreplavaniya [The role of the International Maritime Organization in the formation of a legal regime for the protection of navigation]. *Izvestiya Baltiiskoi gosudarstvennoi akademii rybopromyslovogo flota* [Bulletin of the Baltic Fishing Fleet State Academy], 4 (22), pp. 162-169.
4. Anyanova E.S., Kulebyakin V.N. (2013) Svoboda otkrytogo morya i bor'ba s terrorizmom [Freedom of the high seas and struggle against terrorism]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow journal of international law], 3, pp. 32-45.
5. Najib M. (2004) Free rides in straits must end. *New straits times*, 12th Oct.
6. Ntovas A. (2014) Straits used for international navigation. In: *The IMLI manual on international maritime law, Vol. I: The law of the sea*. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-98.
7. Scovazzi T. (2014) The Strait of Messina and the present regime of international straits. In: *Caron D., Oral N. (eds.) Navigating straits: challenges for international law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 138-150.
8. Sittnick T. (2005) State responsibility and maritime terrorism in the Strait of Malacca: persuading Indonesia and Malaysia to take additional steps to secure the strait. *Pacific Rim law and policy journal*, 14 (3), pp. 743-769.
9. Song Y. (2007) Security in the Strait of Malacca and the Regional Maritime Security Initiative: responses to the US proposal. In: *International law studies, Vol. 83: Global legal challenges: command of the commons, strategic communication, and natural disasters*. Newport, RI: US Naval War College, pp. 97-156.
10. *United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982*. Available from: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (Russ. ed.: *Konventsiya Organizatsii Ob"edinennykh Natsii po morskomu pravu: zaklyuchena v g. Montego-Bee 10.12.1982 (s izm. ot 23.07.1994)*). Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_121270/ [Accessed 18/12/15].)