

УДК 344.4

О необходимости усиления охранных мер вдоль морских границ Европейского Союза

Анянова Екатерина Сергеевна

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

Аннотация

Сложившая к настоящему времени в Европейском союзе (ЕС) ситуация с нелегальными мигрантами по морю наглядно продемонстрировала недостаточность имеющихся охранных мер для осуществления полноценного контроля за морскими границами и морскими пространствами ЕС. Данные пробелы легко могут быть использованы для совершения преступлений вплоть до транспортировки оружия массового уничтожения (ОМУ) по морю и совершения актов терроризма. Статья рассматривает как уже принятые со стороны ЕС для борьбы с данным явлением меры, включая контрольные мероприятия на территории открытого моря, так и предложения о совершенствовании охраны мореплавания посредством улучшения мониторинга и координации деятельности участников судоходства, налаживания средств информационного обмена при определении подозрительной деятельности на море, а также тесного сотрудничества государств.

Для цитирования в научных исследованиях

Анянова Е.С. О необходимости усиления охранных мер вдоль морских границ Европейского союза // Вопросы российского и международного права. 2016. № 4. С. 122–130.

Ключевые слова

Охрана мореплавания, преступность на море, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., нелегальные мигранты, морские границы, Европейский союз.

Введение

Данная статья посвящена вопросу охраны мореплавания в международно-правовом охвате. Кризис Европейского союза с нелегальными мигрантами по морю 2015 г. четко продемонстрировал недостаточность системы обеспечения контроля за границами ЕС вдоль

моря и его морскими пространствами. В работе исследуются пробелы в имеющихся охранных мерах, а также пути их усовершенствования с точки зрения механизмов международного права. ЕС является одним из основных «морских» регионов в мире, однако даже его государства-члены оказались практически беззащитными перед вопросами нелегальной миграции по морю и охраны мореплавания, что ярко продемонстрировало наличие актуальной угрозы в данной области на глобальном уровне.

Охрана мореплавания понимается как состояние глобальной морской сферы, в которой реализуются нормы международного и национального права, гарантируются свобода навигации и свободы граждан, охраняются инфраструктура, транспорт, окружающая среда и морские ресурсы. В широком понимании к охране мореплавания относят и охрану от нелегальных иммигрантов, перемещающихся по морю.

Предпосылки кризиса с нелегальными беженцами по морю в ЕС

Сложившуюся к 2015 г. ситуацию с нелегальными беженцами по морю в ЕС охарактеризовали как кризис исторических пропорций, который еще скажется в долгосрочной перспективе и на международно-политической обстановке [European Union Maritime Security Strategy, www].

К 2015 г. количество беженцев в ЕС по морю резко возросло по сравнению с 2014 г. (практически в 5 раз). В 2014 г. по морю в Европу прибыли приблизительно 219 000 мигрантов. По данным Агентства ООН по делам беженцев, в 2015 г. в Европу по морю приехали уже приблизительно 1 000 573 беженца [Clayton, Holland, www]. 49% из числа мигрантов по морю в 2015 г. были из Сирии, 21% из Афганистана, 8% из Ирака, 4% из Эритреи, 2% из Пакистана, Нигерии и Сомали, 1% из Судана, Гамбии и Мали. В 2015 г. среди мигрантов по морю, прибывших в Европу, 58% были мужчины, 17% – женщины, 25% – дети.

Кризис был обусловлен военными конфликтами и экономическими кризисами в ряде азиатских и африканских стран. Наибольшее количество прибывших наблюдалось в Греции и Италии.

Количество погибших или пропавших без вести в море нелегальных мигрантов в 2015 г. (более 3 735 человек) шокировало [Maritime security, www]. Как правило, люди погибают или пропадают без вести из-за того, что переворачиваются перевозящие их корабли и лодки, находящиеся в плохом техническом состоянии. Рекордное число жертв было достигнуто в апреле 2015 г., когда 5 лодок с примерно 2000 человек на борту затонули в Средиземном море. Погибли более 1200 человек.

Предпринимаемые меры для преодоления кризиса

Для разрешения данного кризиса с апреля 2015 г. ЕС пришлось увеличить финансирование контроля пограничного патрулирования в Средиземном море с разработкой мер

по предотвращению нелегальной миграции, запуском операции «София» (название операции было дано в честь девочки, которая родилась у одной из беженок прямо борту судна ВМФ Италии), а также распределением беженцев среди государств-участников ЕС. В рамках операции «София» представители ЕС могут подниматься на борт любого судна для контроля и возможного ареста как контрабандистов, так и самих нелегальных мигрантов. Резолюция СБ ООН № 2240 от 09 октября 2015 г. для целей борьбы с незаконным провозом мигрантов предоставила государствам на год с даты ее принятия полномочия досматривать подозрительные суда в открытом море у побережья Ливии при наличии разумных оснований. В резолюции подчеркивалось, что данный мандат распространяется только на ситуацию, связанную с незаконным провозом мигрантов и торговлей людьми в открытом море у побережья Ливии, не затрагивая положения международного права, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по земле, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., по принципу исключительной юрисдикции государства флага над своими судами в открытом море. Резолюция представляет собой юридическое основание для операций по досмотру и задержанию судов в рамках операции «София», необходимое вследствие особой чувствительности некоторых государств к вопросам суверенитета и свободы открытого моря, закрепленных в международном праве.

Ключевым аспектом операции считается ее распространение на территориальные воды Ливии в рамках фазы «2В» и на берег Ливии в рамках фазы «3», которые откладываются в связи с трудностями, возникшими с правительством Ливии.

Значительное количество мигрантов, прибывших в ЕС по морю, поставило ЕС перед новой проблемой в области контроля за морскими границами. Обнаружилась территория, контроль на которой осуществляется в явно недостаточной мере. А ведь такая «поверхностность» в контроле за открытым морем вытекает, в первую очередь, из принципов свободной торговли, перемещения, свободы открытого моря и свободы судоходства.

Ситуация с мигрантами наглядно продемонстрировала недостаточность внимания, обращаемого на самую большую границу континента – морскую (около 70 000 км) – и слабые места системы, оставляющие возможности для преступников заниматься контрабандой и фиктивными грузоперевозками по морю. В настоящее время не существует системы, которая позволяла бы с четкой достоверностью контролировать транспортировку груза через европейские порты. Особенно эксперты предупреждают о возможности транспортировки оружия в контейнерах по морю в Европу из других стран. К примеру, физический досмотр содержимого контейнеров осуществляется в отношении их незначительного количества, а обыскать целиком контейнерное судно даже не представляется возможным. А ведь в европейские порты суда прибывают после прохождения через территориальные воды таких «террористически активных» мест, как Сирия, Ливия и Ливан, причем часто причины изме-

нения маршрутов или незапланированных остановок судов представляются недостаточно ясными или экономически неоправданными. Увеличивается и количество судов, ходящих под «удобным» флагом (более 60% судов, проходящих через европейские порты), а ведь «удобные» и «субстандартные» флаги делают полностью неэффективными любые технические нововведения.

Масштабы проблемы действительно очень серьезны, этим и объясняется отсутствие на данный момент какой-либо четкой схемы по борьбе с данным явлением. Речь, в конечном итоге, идет о мониторинге всех портов и координации действий между ними.

Еще одной основополагающей проблемой в европейских государствах является отсутствие координации или информационного обмена при определении подозрительной деятельности на море, которая будет позволять органам власти более эффективно применять в том числе и имеющуюся в их распоряжении оперативную информацию.

Наличествующие меры охраны мореплавания на международно-правовом уровне не содержат в себе детальной проработки данных вопросов, а сами по себе государства не хотят вводить повышенные меры охраны, в том числе по причинам их высокой стоимости и нежелания обеспечивать их исполнение.

На международно-правовом уровне установлены унифицированные стандарты охраны мореплавания, обязательные для всех участников международных морских перевозок. В 2002 г. к Конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС) были приняты поправки, а также добавлен Кодекс по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС).

Первая группа норм состояла из поправок к конвенции СОЛАС, главам V и XI, касаясь автоматической идентификационной системы (АИС), идентификационных номеров судна и журнала для ведения записей. Вторая совокупность составляет новую главу XI-2 Конвенции СОЛАС – «Специальные меры по усилению охраны на море», которая охватывает 13 правил по вопросам применения, контроля, соответствия и информации на борту судна и дает возможность правительству участвующего в конвенции государства определить, кто назначает команду, кто решает вопросы трудоустройства на судне и кто выступает в качестве фрахтователей.

Часть А Кодекса ОСПС обязательна для исполнения; часть В носит рекомендательный характер. Закон США о безопасности морского транспорта 2002 г. сделал обе части Кодекса ОСПС А и В обязательными в США [Klein, 2011, 165]. Регламентом ЕС 725/2004 от 31 марта 2004 г. в право ЕС была перенесена часть А Кодекса ОСПС, были сделаны обязательными некоторые аспекты части В Кодекса ОСПС для внутреннего транспорта Евросоюза, была установлена юридическая основа инспекций ЕС, контролирующих соответствующее исполнение новых мер [Лавлинская, 2011, 102].

Основной идеей, лежащей в основе Кодекса ОСПС, явилась идея анализа и оценки риска. Применяя концепцию управления риском, Кодекс ОСПС требует определить уровень риска для портовых объектов и судов [Sohn et al., 2010, 470]. Риск террористического напа-

дения на борту судна или внутри портового объекта оценивается посредством проведения оценивания аспектов охраны (Оценка Охраны Судна, Оценка Охраны Компании и Оценка Охраны Портового Объекта) и бортового осмотра в планах охраны (План Охраны Судна, План Охраны Компании и План Охраны Портового Объекта) и посредством ее соответствия степени угрозы. Деятельность по менеджменту риском осуществляется индивидуально для каждого отдельного случая [Liss, 2011, 147].

В связи с повышенной сложностью в осуществлении контроля прибывающего груза в портах США были введены усиленные меры безопасности через двусторонние инициативы между США и государственными органами других стран. Основными двусторонними инициативами в сфере борьбы с терроризмом на море являются Программа безопасности контейнерных перевозок, Таможенно-торговое партнерство в борьбе с терроризмом, Инициатива по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения (ИБОР-ОМУ). В рамках Программы безопасности контейнерных перевозок идентифицируются контейнеры высокого риска во время предварительного осмотра контейнеров, предназначенных для США (для государств-членов ЕС программа введена в действие через поправки к Соглашению между Евросоюзом и Соединенными Штатами Америки о таможенном сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных вопросах 1997 г.).

С целью осуществления контрольной деятельности над судном в открытом море, а также пресечения транспортировки ОМУ и транспортировки элементов для изготовления ОМУ по морю, постоянного контроля за морскими транспортировками по морю была разработана ИБОР. В соответствии с Инициативой морские или воздушные суда, подозреваемые в транспортировке ОМУ, могут быть задержаны [Синякин, 2012, 96–97].

Недостаточная легитимность задержания в рамках ИБОР, неурегулированные вопросы ответственности и двусторонний характер инициативы стали причинами рассмотрения и урегулирования данного вопроса на глобальном уровне в рамках международного права. Протоколы 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г., и к Протоколу о борьбе с незаконными актами против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г., предусматривают новые преступления в отношении судов, транспортирующих ОМУ и террористов, а также подробно разработанный механизм остановки и задержания таких судов в открытом море. Протоколы являются юридическим основанием для действий по остановке и высадке на суда в открытом море [Бирюков, 2012, 615], однако остаются ратифицированными недостаточным количеством государств. На данный момент Протоколы 2005 г. ратифицированы 35 государствами, кроме того, протокол 2005 г. к конвенции ратифицирован еще 5 государствами, в совокупности их перевозки составляют приблизительно 39% мирового тоннажа.

Первая стратегия ЕС по охране мореплавания и план ее реализации План Действий были приняты 24 июня и 16 декабря 2014 г. соответственно. Целью документов является

объединенный подход к охране мореплавания через более близкое сотрудничество между различными морскими секторами и более последовательная, эффективная и рациональная политика ЕС по охране мореплавания [Maritime security, www].

Важными в охране мореплавания являются осведомленность, наблюдение и обмен информации в морской сфере. В ЕС уже функционирует несколько таких информационных систем («Сейф Си Нет» Европейского агентства морской безопасности, Общая система по предоставлению информации и чрезвычайным ситуациям и др.), однако морское наблюдение во многом еще осуществляется по отдельным секторам или на национальном уровне.

Для наблюдения и отслеживания маленьких лодок, используемых для перевозки незаконных мигрантов, пиратства и миграции, применяются технологии наблюдения за космическим и воздушным пространством, в том числе наблюдение Земли со спутника, система передачи информации о судах, самолеты с экипажем для наблюдения, однако все еще в недостаточной мере.

После терактов 2001 г. по инициативе США в Международной морской организации (ИМО) было начато рассмотрение вопроса о возможности использования дальней идентификации и контроля местоположения судов. Некоторые государства, включая Австралию и США, уже ввели расширенные требования в сфере идентификации, требуя суда, приближающиеся к их берегам, идентифицироваться перед их заходом в зону действия национального права. Возник вопрос о соответствии данных мер принципу свободы судоходства и о допустимости полномочий прибрежных государств идентифицировать и преследовать суда, не пересекающие границы территориального моря. Представляется, что ни прибрежное государство, ни государство порта все же не обладают компетенцией осуществлять свою юрисдикцию в открытом море.

Выводы

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать вывод о том, что в условиях недостаточной эффективности охранных мер морское пространство ЕС попало под непосредственную угрозу организованной преступности и терроризма [Анянова, 2016]. Указанные недостатки системы, которые в настоящее время широко используются организованной преступностью, могут быть легко использованы и террористами.

Для предотвращения транспортировок как нелегальных мигрантов, так и ОМУ, ЕС необходимо улучшить свои операционные и технические возможности для лучшего обнаружения и отслеживания маленьких судов. ЕС должен располагать возможностями для менеджмента своих собственных границ.

Однако при повышении мер охраны мореплавания нельзя забывать о том, что усиление охраны мореплавания в ЕС возможно только при условии тесного сотрудничества самого ЕС и государств – его участников с международными организациями.

Библиография

1. Анянова Е.С. Режим охраны мореплавания для проливов, используемых для международного судоходства // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 117–125.
2. Бирюков П.Н. Международное право. М.: Юрайт, 2012. 793 с.
3. Лавлинская А. Международно-правовые проблемы борьбы с морским пиратством: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 209 с.
4. Синякин И.И. Терроризм с использованием оружия массового уничтожения: международно-правовые вопросы противодействия. М.: Норма, 2012. 192 с.
5. Clayton J., Holland H. Over one million sea arrivals reach Europe in 2015 // The UN Refugee Agency. URL: <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html>
6. European Union Maritime Security Strategy, 24 June 2014. Council of the European Union. 11205/14. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT> [Accessed 6 February 2016].
7. Joint Communication by the Commission and the HR «For an Open and Secure Global Maritime domain: Elements for a European Union Maritime Security Strategy” (JOIN(2014) 9final) was adopted on 6 March, 2014 // European Union External Action. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1395676070971&uri=CELEX:52014JC0009>
8. Klein N. Maritime security and the law of the sea. Oxford: Oxford University Press, 2011. 350 p.
9. Liss C. Oceans of crime: maritime piracy and transnational security in Southeast Asia and Bangladesh. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011. 425 p.
10. Maritime security // European Union External Action. URL: http://www.eeas.europa.eu/maritime_security
11. Sohn L. et al. Law of the sea in a nutshell. 2nd ed. St. Paul, Minn: West Publishing, 2010. 545 p.

On the need to strengthen security measures along the maritime borders of the European Union

Ekaterina S. Anyanova

PhD in Legal Studies,
Department of international affairs,
MGIMO University,
119454, 76 Vernadskogo Ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Ekaterina.Anyanova@gmail.com

Abstract

The current situation with illegal migrants arriving in Europe by sea has demonstrated the insufficiency of security measures to ensure the safety and effective control of maritime borders and the EU maritime spaces. These flaws open up the opportunities for criminal activities including the smuggling of weapons of mass destruction (WMD) by sea and acts of terrorism. The concept of maritime security means that the international and national laws in the global marine area guarantee the freedom of navigation, they protect human rights, infrastructure, transport, the environment, and marine resources. The protection of illegal immigrants traveling by sea is part of the protection of human rights, and is included in the concept of maritime security. However, some countries have introduced the advanced requirements for ships identification, requiring ships approaching their shores to identify themselves prior to entering their jurisdiction. This clashes with the principle of freedom of navigation, because neither the coastal country, nor the port has the right to exercise its jurisdiction on the high seas. The article analyzes the steps that the EU has already taken to address the current challenges, including monitoring the high seas, as well as the proposals on the enhancement of maritime security through the better monitoring and coordination of navigation procedures, through the exchange of information to detect suspicious activities at sea and through close international cooperation.

For citation

Anyanova E.S. (2016) O neobkhodimosti usileniya okhranykh mer vdol' morskikh granits Evropeiskogo soyuza [On the need to strengthen security measures along the maritime borders of the European Union]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 4, pp. 122–130.

Keywords

Protection of navigation, crimes at sea, the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982, illegal migrants, sea borders, the European Union.

References

1. Anyanova E.S. (2016) Rezhim okhrany moreplavaniya dlya prolivov, ispol'zuemykh dlya mezhdunarodnogo sudokhodstva [The maritime protection rules for the straits used for international navigation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 3, pp. 117–125.
2. Biryukov P.N. (2012) *Mezhdunarodnoe parvo* [International law]. Moscow: Yurait Publ.
3. Clayton J., Holland H. (2015) Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. *The UN Refugee Agency*. Available at: <http://www.unhcr.org/5683d0b56.html> [Accessed 15/02/16].

4. *European Union Maritime Security Strategy*, 24 June 2014. Council of the European Union. 11205/14. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT> [Accessed 06/02/16].
5. *Joint communication to the European Parliament and the Council "For an open and secure global maritime domain: elements for a European Union maritime security strategy"* Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1395676070971&uri=CELEX:52014JC0009> [Accessed 10/02/16].
6. Klein N. (2011) *Maritime security and the law of the sea*. Oxford: Oxford University Press.
7. Lavlinskaya A. (2011) *Mezhdunarodno-pravovye problemy bor'by s morskim piratstvom. Dokt. Diss.* [International legal problems of struggle against sea piracy. Doct. Diss.]. Moscow.
8. Liss C. (2011) *Oceans of crime: maritime piracy and transnational security in Southeast Asia and Bangladesh*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
9. *Maritime security* (2014). Available at: http://www.eeas.europa.eu/maritime_security [Accessed 06/02/16].
10. Sinyakin I.I. (2012) *Terrorizm s ispol'zovaniem oruzhiya massovogo unichtozheniya: mezhdunarodno-pravovye voprosy protivodeistviya* [Terrorism with the use of weapons of mass destruction: international legal issues of counteractions]. Moscow: Norma Publ.
11. Sohn L. et al. (2010) *Law of the sea in a nutshell*. 2nd ed. St. Paul, Minn: West Academic Publishing.