Т. Р. КОРОТКИЙ

директор Института национального и международного права Международного гуманитарного университета, кандидат юридических наук

А. П. ЛАДЫНЕНКО

аспирант кафедры международного права и международных отношений Одесской национальной юридической академии

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ПИРАТСТВОМ В РАЙОНЕ СОМАЛИ

Пиратство остается одним из существенных факторов, оказывающих влияние на безопасность торгового мореплавания в определенных районах Мирового океана. Разрабатываемые региональные и национальные стратегии[1] борьбы с пиратами должны, во-первых, соответствовать международному праву, и, во-вторых, составлять единую систему в рамках международного сотрудничества[2], правовую основу которого составляет международное право. Эти обстоятельства обуславливают необходимость глубокого анализа международно-правового регулирования в указанной сфере, поиску форм и методов борьбы с проявлениями пиратства, основанными на нормах современного международного права.

Следует отметить, что пиратские нападения в районе Сомали[3] характеризуются определенными особенностями и значительными масштабами. Причем они носят характер организованного преступного «бизнеса», и заключается в преимущественном захвате судов с экипажами в качестве заложников. Сам груз, судно, имущество членов экипажа имеют вторичную ценность по сравнению с сумой выкупа. Поэтому вполне обоснованно можно говорить не только о применении международно-правовых норм, регламентирующих борьбу собственно с пиратством, но и международных соглашений, направ-

---

[1] Клинтон: США разрабатывают стратегию по борьбе с пиратством / http://korrespondent.net/world/806707

[2] Стратегия США предусматривает привлечение заинтересованных стран к борьбе с пиратством См.: Клинтон: США разрабатывают стратегию по борьбе с пиратством / http://korrespondent.net/world/806707

[3] История пиратства в этом районе началась с разрушением государственности в Сомали в 1991 году, после чего страна распалась на районы, контролируемые соперничающими кланами. Их вожди начали вооружать своих рыбаков, чтобы те могли противостоять конкурентам, вылавливающим тунца, барракуд и красного океанского окуня якобы не в своих территориальных водах. Очень быстро эти вооруженные рыбаки нашли альтернативный источник дохода, научившись нападать на иностранные суда. Вначале это были единичные случаи, в 2007 году — уже 41, в 2008 году — 111. http://www.vremya.ru/2009/63/46/227109.html

ленных на противодействие транснациональной преступности[1] и отмыванию средств[2], добытых преступным путем[3].

Пиратские действия в районе Сомали приобрели столь значительные масштабы, что поставили под угрозу международную безопасность – ее гуманитарную[4], экономическую[5], экологическую[6], военную[7] составляющие и создали угрозу распространения терроризма[8]. Поэтому проблема пиратских нападений в районе Сомали стала объектом пристального интереса Совета Безопасности ООН (правда, прежде всего, в контексте решения проблемы эффективности власти в Сомали и его территориальной целостности). Значительное количество резолюций принято именно по гуманитарным вопросам, проблемам обеспечения безопасности, мирного урегулирования, вопросам территориальной целостности Сомали[9]. При этом СБ ООН действует на основании главы VII Устава ООН. С июня 2008 г. СБ ООН принял несколько резолюций по проблеме пиратства в районе Сомали.

В Резолюции 1844 (2008) от 20 ноября 2008 г. СБ ООН выразил серьезную озабоченность недавним увеличением количества актов пиратства и вооруженного разбоя против судов в прибрежных водах Сомали и отметил негативную роль, которую может играть пиратство в финансировании нарушений эмбарго на поставки оружия со стороны вооруженных групп[10].

Согласно Резолюции 1851, принятой 16 декабря 2008 г., государства, сотрудничающие с Сомали получили право принимать все необходимые меры для пресечения пиратской деятельности не только в территориальном море, но и на сухопутной территории и в воздушном пространстве Сомали.

---

[1] Например, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.

[2] В 2008 году, пираты, предприняв 111 атак, добыли до 80 млн. долл. // http://www.vremya.ru/2009/63/46/227109.html

[3] «США будут разрабатывать пути по отслеживанию и замораживанию счетов пиратов». См.: Клинтон: США разрабатывают стратегию по борьбе с пиратством / http://korrespondent.net/world/806707

[4] Усложнение доставки гуманитарных грузов в Сомали, захват заложников.

[5] Увеличение стоимости доставки грузов морским транспортом, а также платежи в виде выкупов. По различным оценкам, пиратам в регионе Сомали в прошлом году удалось получить порядка 120-150 млн. долларов в виде выкупов.

[6] Возможность катастрофического загрязнения при захвате танкера или судна, перевозящего опасные грузы, использования более протяженных маршрутов в обход пиратоопасных районов.

[7] Нарушение эмбарго на поставку оружия в Сомали. Всеобщее и полное эмбарго на поставки оружия, введенное в отношении Сомали резолюцией 733 (1992), с дополнениями и поправками, внесенными резолюциями СБ ООН 1356 (2001), 1425 (2002), 1725 (2006), 1744 (2007) и 1772 (2007).

[8] Пиратство, как источник подпитки исламских террористов в районе Африканского Рога, может привести к возникновению там государственных образований террористической направленности, экспортирующих терроризм по всему миру. Участие террористов в пиратских рейдах дает возможность поддержания в боевой форме и подготовки к последующим захватам морских судов с террористическими целями. Пиратская среда является благоприятной для вербовки террористов, особенно когда их бизнес будет существенно ограничен. См.: Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.

[9] Резолюции СБ ООН 733 (1992), 1356 (2001),1425 (2002), 1725 (2006), 1744 (2007), 1772 (2007), 1801 (2008), 1811 (2008), 1814 (2008), 1872 (2009); заявления Председателя СБ ООН от 13 июля 2006 года (S/PRST/2006/31), 22 декабря 2006 года (S/PRST/2006/59), 30 апреля 2007 года (S/PRST/2007/13), 14 июня 2007 года (S/PRST/2007/19), 19 декабря 2007 года (S/PRST/2007/49) и 4 сентября 2008 года (S/PRST/ 2008/33).

[10] См. так же заявление Председателя Комитета, учрежденного Резолюцией 751 (1992) (далее «Комитет»), Совету Безопасности от 9 октября 2008 года.

В Резолюции 1872 (2009) СБ ООН от 26 мая 2009 г., прямо не относящейся к борьбе с пиратством, указано, что сохраняющаяся нестабильность в Сомали усугубляет проблему пиратства и вооруженного разбоя на море близ побережья Сомали и подчеркивается необходимость принятия международным сообществом всесторонних мер для борьбы с пиратством и его коренными причинами.

По нашему мнению, борьба с пиратством должна проводиться путем активного и пассивного силового противодействия пиратству, проведением оперативных мероприятий. При этом, эффект может быть достигнут исключительно путем использования комплекса мероприятий.

Силовое противодействия пиратству может быть активным (операции на территории Сомали или за ее пределами по захвату и уничтожению пиратов, обеспечение контроля над территорией совместно с правительственными силами, проведение гуманитарной интервенции, блокирование пиратских судов, использование судов-ловушек) и пассивным (обеспечение безопасности в определенном районе Мирового океана путем патрулирования ВМС, создание коридора безопасности, сопровождение караванов судов, сопровождение отдельных судов силами ВМС, сопровождение судов группами безопасности). Эффективность силового противодействия пиратству будет определяться силами и средствами, привлеченными для этого и выбором тактики противодействия.

Весьма важным на наш взгляд является изучение социально-политических причин пиратства и их искоренение. Такая деятельность целесообразна в рамках военно-политической региональной организации на основе резолюции СБ ООН[1]. Речь идет о восстановлении эффективности государственной власти в Сомали и обеспечении постконфликтного регулирования.

В настоящее время две области Сомали – Пунтленд и Сомалиленд уже фактически автономны. Без стабилизации ситуации в Сомали, в которой треть населения, или 2,5 млн. человек, находятся на грани голода и еще миллион составляют внутренние переселенцы[2], проблема пиратства вряд ли будет решена[3].

Поэтому особо важным является создание и укрепление сомалийских органов безопасности. В рамках ООН планировалось оказание помощи Переходному федеральному правительству (ПФП) и Альянсу за новое освобождение Сомали (АНС) в разработке и координации последовательной стратегии и пакета мер в сфере командования и управления, обучения и оснащения для

---

[1] Совет Безопасности ООН принял решение о возможности усиления контингента в Сомали Африканского союза (АМИСОМ) «голубыми касками». Но из-за того, что пока лишь 4 государства из 60, к которым ООН обратилась за помощью, согласились выделить персонал для миротворческой миссии в Сомали, Пан Ги Мун рекомендовал отложить как минимум на полгода решение об учреждении новой операции ООН / http://www.ruvr.ru/main.php?&q=113839&cid=21&p=15.05.2009

[2] Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.

[3] На конференции в Брюсселе государства-доноры согласились предоставить более 250 млн. долл. на развитие систем безопасности и правоохраны в Сомали.

доведения численности объединенных временных сил безопасности и полиции Сомали до запланированного уровня приблизительно в 15 000 человек, как это предусматривается в его письме от 19 декабря 2008 года (S/2008/804) и рекомендациях Совместного комитета по вопросам безопасности ПФП/АНС, а также в сфере правопорядка и законности и исправительных учреждений и в других ключевых областях, определенных сомалийскими сторонами. Эта помощь оказыватся под эгидой Генерального Секретаря ООН, при участии его Специального представителя по Сомали вместе с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), другими международными донорами, государствами-членами и АМИСОМ, в зависимости от обстоятельств[1]. О необходимости такой помощи, в том числе и финансовой, идет речь в пунктах 11(b) и 12 Резолюции 1772 (2007) СБ ООН. В пункте 8 Резолюции 1872 (2009) СБ ООН от 26 мая 2009 г. содержится призыв вносить взносы в Целевой фонд Организации Объединенных Наций для сомалийских органов безопасности и предоставлять техническую помощь для подготовки и оснащения сомалийских сил безопасности в соответствии.

Пиратство в Сомали представляет собой хорошо организованный, системный и иерархически выстроенный бизнес. Разрушение организационной структуры пиратского бизнеса является главной задачей. Поэтому отдельным направлением является поиск организаторов и информаторов пиратов за пределами Сомали и нарушение управляемости организации пиратского бизнеса с использованием механизмов финансового мониторинга.

В ноябре 2008 г. Евросоюз одобрил общеевропейский план по обеспечению безопасности морского транспорта, находящегося в плавании у берегов Сомали под названием «Атланта». Соглашение о начале развертывания миссии было подписано представителями оборонных ведомств стран-членов Евросоюза в ходе встречи в Брюсселе. Сводное соединение ЕС носит обозначение EU NAVFOR Somalia, и насчитывало на начало операции шесть боевых кораблей, палубные вертолеты и три патрульных самолета берегового базирования. В операции задействованы силы Великобритании, Франции, Греции, Германии, Италии, Испании, Нидерландов и Бельгии[2]. Они координируют свои действия с военными из НАТО и США. За 6 месяцев военно-морской операции «Аталанта», проводимой Евросоюзом, предотвращено более 100 нападений на суда, задержаны 52 пирата, нейтрализованы 4 пиратские плавучие базы, осуществлена проводка 23 конвоев с гуманитарной помощью по линии Всемирной продовольственной программы[3].

Эти действия вполне соответствуют положениям ст. 100 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., согласно которой все государства сотрудничают в максимально возможной степени в пресечении пиратства в открытом море, или в любом другом месте за пределами юрисдикции какого-либо государства. Эта норма действует как применительно к открытому морю в смысле

---

[1] См.: параграф 22 Резолюции 1863 (2009) от 16 января 2009 г.

[2] http://www.rian.ru/analytics/20090112/159010865.html

[3] Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.

ст. 86, так и в отношении исключительной экономической зоны на основании ч. 2 ст. 58 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

В морских водах, за пределами территориального моря (внутренних вод, архипелажных вод) действует принцип свободы судоходства (ст. ст. 58, 87 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.), который распространяется и на военное судоходство.

Таким образом, операции военно-морских сил по противодействию пиратству[1] правомерны как в случае действий военно-морских сил одного государства[2], группы государств[3], под эгидой региональной организации или ООН. Форма этих действий – обеспечение противодействия пиратству в пределах одного района Мирового океана, конвоирование торговых судов[4], обеспечение противодействия пиратству в пределах определенного коридора значения не имеет. Поэтому создание международного коридора безопасности путем усиленного патрулирования ВМС в открытом море или исключительной зоне представляются вполне правомерными.

Наиболее эффективными такие действия могут быть на основе принятия соответствующей резолюции Советом Безопасности ООН и координации такой деятельности в рамках ООН либо ее ведение в рамках определенной военно-политической региональной организации или интеграционного объединения, прежде всего ЕС.

Отдельным вопросом является создание сил быстрого реагирования по борьбе с пиратами. Создание сил быстрого реагирования по борьбе с пиратами допустимо в любом формате. Основой может являться ст. 100 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Это могут быть силы одного государства, нескольких государств на основании договора, ЕС, силы, выделенные государствами-членами региональной организации, силы, находящиеся под эгидой ООН. Каждый вариант может быть правомерен, поскольку эти силы (состоящие из кораблей ВМС, и/или иных уполномоченных правительственных судов) не принимают участие в вооруженном конфликте, и не действуют на территории Сомали или другого государства.

---

[1] Включают конвоирование торговых судов, а также патрулированием побережья с целью обнаружения и досмотра подозрительных плавсредств, которые могут оказаться пиратскими. Патрулирование осуществляется также с помощью палубных вертолетов и патрульных самолетов, которые наводят боевые корабли на обнаруженные цели. / http://www.rian.ru/analytics/20090112/159010865.html

[2] В районе Сомали для обеспечения безопасности действуют ВМС Индии, Китая, США, РФ и европейского военно-морского соединения. Российские силы до недавнего времени были представлены сторожевым кораблем Балтийского флота «Неустрашимый», на смену которому 11 января прибыл тихоокеанский большой противолодочный корабль «Адмирал Виноградов», действия которого обеспечиваются вспомогательными судами «Печенга», «Фотий Крылов» и «Борис Бутома». Китайская эскадра у берегов Сомали состоит из эсминцев «Хайкоу» и «Ухань», а также вспомогательного корабля «Вэйшаньху». / http://www.rian.ru/analytics/20090112/159010865.html

[3] 5-й оперативный флот ВМС США выделил силы для борьбы с пиратами в районе Сомали, объединив их в составе 151-го сводного оперативного соединения (Combined Task Force 151). Предполагается, что в состав соединения будут входить корабли и подразделения других стран-союзников США, что объясняет наименование его «сводным». / http://www.rian.ru/analytics/20090112/159010865.html

[4] Конвоирование торговых судов через пирато-опасные районы осуществляется караванами по 2-5 кораблей. / http://www.rian.ru/analytics/20090112/159010865.html

Однако в большей степени правомерным по международному праву будет создание многосторонних сил быстрого реагирования на основе резолюции СБ ООН, а наиболее эффективный механизм реализации этой резолюции – в рамках военно-политической региональной организации.

В настоящее время роль единого координационного центра по борьбе с пиратством в Сомали выполняет Контактная группа по проблеме пиратства у побережья Сомали. В ее состав входят представители 24 государств, в т. ч. России, США, Китая, Великобритании, а также ООН, Евросоюза, Всемирного банка, Африканского союза, Организации Исламская конференция)[1].

На наш взгляд, является целесообразным расширение функций ИНТЕРПОЛА и аналогичных региональных организаций по борьбе с пиратством, поскольку речь идет о трансграничной преступности.

Если говорить о более системных действиях, то является перспективным заключение специальной многосторонней конвенции о противодействии пиратству, создание в ее рамках международной организации. Можно предусмотреть возможность создания специальных сил быстрого реагирования, но, учитывая опыт ООН, это представляется маловероятным, хотя и возможным.

Остается актуальным вопрос о силовых акциях против пиратских судов в территориальных и внутренних водах Сомали. Статья 105 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. не допускает захвата пиратского судна или пиратского летательного аппарата в пределах юрисдикции какого бы то ни было государства (за исключением захвата судном или кораблем прибрежного государства). Эта норма имеет императивное значение во всех случаях.

Действия по захвату пиратского судна или пиратского летательного аппарата под юрисдикцией какого-либо государства (в территориальных водах, внутренних водах, сухопутной территории) возможны: силами самого государства, т. е. может идти речь об оказании военно-технической помощи Сомали или помощь в создании там полицейских подразделений; совместными силами – Сомали и иностранных государств – по договору и с согласия центрального правительства Сомали; силами иностранного или иностранных государств, действующими в рамках международных организаций – при согласии центрального правительства Сомали; силами иностранного или иностранных государств, действующих в рамках международных организаций – без согласия центрального правительства Сомали – исключительно на основе резолюции Совета Безопасности ООН.

Статьей 105 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года определено, что в открытом море или в любом другом месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства, любое государство может захватить пиратское судно или судно, захваченное посредством пиратских действий и находящееся во власти пиратов, арестовать находящихся на них лиц и захватить находящееся на нем имущество. При этом судебные учреждения того государства, которое

[1] Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.

совершило этот захват, могут (но не обязаны) выносить постановления о наложении наказаний и определять, какие меры должны быть приняты в отношении таких судов, летательных аппаратов или имущества, не нарушая прав добросовестных третьих лиц[1].

Поскольку законодательство многих государств не предусматривает возможности привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за пиратство, совершенное вне пределов этих государств[2], а в некоторых государствах отсутствует уголовная ответственность за пиратство[3], то возникает вопрос об осуществлении уголовного преследования с использованием механизмов международного правосудия[4]. На это обратил внимание официальный представитель МИД России Андрей Нестеренко: «В настоящее время судебное преследование лиц, обвиняемых в пиратстве, возможно осуществлять лишь в рамках национальных судебных систем. Какого-либо специализированного международного судебного органа для этой цели не существует. В связи с инициативой Президента России Дмитрия Медведева о целесообразности рассмотрения различных вариантов привлечения к ответственности лиц, обвиняемых в пиратстве, мы предложили нашим партнёрам проанализировать возможность создания для этих целей специализированного международного судебного органа. Очевидными преимуществами такого механизма явились бы выработка единых стандартов ведения следствия и создание универсальной судебной практики, что позволило бы обеспечить неотвратимость наказания пиратов»[5].

Хотя, подчеркнем, серьезных международно-правовых препятствий для привлечения ответственности за пиратство при захвате (правомерном захвате) пиратов в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., нет[6]. Эти препятствия скорее носят политический, экономический[7], организационный и процессуальный[8] характер. Существующая практика связана с передачей задержанных лиц, подозреваемых в пиратстве, в одно из

---

[1] Например, пират, захваченный в ходе операции по освобождению капитана контейнеровоза «Маерск Алабама» Ричарда Филлипса ВМС США будет привлечен к ответственности в США.

[2] Например, хотя статьей 227 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за пиратство, а субъектом этого преступления (пиратство) может быть как гражданин России, так и иностранный гражданин или лицо без гражданства, однако практика применения положений данной статьи отсутствует и существует и проблема практической возможности осуществления в России уголовного преследования в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые совершили пиратские действия, не направленные против интересов Российской Федерации либо гражданина Российской Федерации или постоянно проживающего в Российской Федерации лица без гражданства. См.: Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.

[3] Например, в Испании.

[4] Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.

[5] http://www.ruvr.ru/main.php?&q=113839&cid=21&p=15.05.2009

[6] В Роттердаме (Нидерланды) начался первый в Европе суд над пиратом, готовятся судебные процессы в Германии, Франции, США.

[7] Например, транспортировка подозреваемых, содержание задержанных и осужденных, возвращение их в государство гражданства после отбытия наказания.

[8] Например, установление личности, осуществление перевода на различные языки в ходе проверки и следствия, сбор доказательств, получения правовой помощи из других государств, привлечение к процессу свидетелей.

прибрежных государств, в котором существует возможность привлечения их к ответственности. В Восточной Африке таким государством является Кения, законодательство которой позволяет привлекать к уголовной ответственности пиратов – иностранных граждан за действия, совершенные в открытом море. США, Великобритания и Евросоюз заключили с Кенией соглашения о передаче ей захваченных пиратов для уголовного преследования. В настоящее время в Кению переданы более 70 пиратов. К сожалению, нерешенность проблемы привлечения к ответственности приводит к тому, что достаточно часто захваченных пиратов отпускают (Дания, Канада), что не способствует закреплению принципа неотвратимости наказания.

Наиболее оперативным[1] по времени вариантом создания механизма международного правосудия в отношении актов пиратства является принятие резолюции СБ ООН, учреждающей международный трибунал для преследования лиц, совершивших пиратские действия (подобно тому, как в 1993 и 1994 годах были созданы международные трибуналы по Югославии и Руанде)[2]. Инициатива создания международного трибунала для преследования лиц, совершивших пиратские действия[3] должна быть одобрена широким кругом государств, в т. ч. всеми постоянными членами Совета Безопасности ООН (в целях политической и финансовой поддержки). Вопрос международного трибунала по пиратству прорабатывается правовой подгруппой Контактной группы по пиратству у берегов Сомали[4].

Другие возможные варианты (например, создание такого трибунала по соглашению заинтересованных государств или включение пиратства в юрисдикцию Международного уголовного суда) потребуют заключения международного договора, на что может уйти несколько лет.

Следующий вариант, на наш взгляд, более приемлемый – создание интернационализированного суда с местопребыванием в Сомали или каком-либо прибрежном государстве этого региона (например, в Кении). Его преимуществом является оперативность, эффективность и быстрота в принятии решений.

---

[1] В отношении создания международного трибунала.

[2] Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.

[3] С такой инициативой выступила РФ /http://www.ruvr.ru/main.php?&q=113839&cid=21&p=15.05.2009

[4] Против пиратов — мощью права. Интервью с заместителем Генерального прокурора РФ А. Звягинцевым / Красная Звезда 10 июня 2009 г.