

УДК 341.45

Максим Будаков,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ БОРОТЬБИ З МОРСЬКИМ ПІРАТСТВОМ

У статті досліджено проблему становлення та розвитку міжнародної нормативно-правової бази боротьби з піратством, проаналізовано співвідношення морського піратства і міжнародного тероризму, а також практичні організаційні заходи, що вживаються світовим співтовариством для боротьби з цим явищем. Зроблено висновки щодо можливих подальших дій України для захисту власних громадян від піратських нападів.

Ключові слова: морське піратство, тероризм, безпека судноплавства, законодавча база боротьби з піратством, Сомалі, «Аталанта», СТФ-151, Контактна група з питань піратства біля узбережжя Сомалі.

Проблема морського піратства останнім часом набула особливої актуальності для України. Після захоплення судна «Faіna» з вантажем зброї, проведених безпрецедентних за своєю складністю переговорів та звільнення судна майже через 10 місяців суспільство по-новому почало дивитися на цей вид злочину. Разом із тим, фахових юридичних робіт з цієї проблематики, на жаль, в Україні не так багато.

Аналіз останніх наукових праць з проблем міжнародного права та міжнародної безпеки свідчить, що все частіше увага науковців приділяється проблемам морського піратства. Зазначеної сфери стосуються роботи С. Соколюка [1], О. Середи [2], Л. Давиденко [3] та ін. Наразі можна з впевненістю говорити, що початок наукової розробки проблеми світового морського піратства в Україні тісно пов'язаний із поступовим ростом кількості захоплень українських моряків починаючи з 2005 року. До цього часу піратство як наукова проблема була мало вивчена вітчизняною правовою теорією.

Саме у жовтні 2005 р. вперше в сучасній історії України відбулося захоплення і демонстративне звільнення судна «Панагія» з виключно українським екіпажем (до цього були поодинокі випадки нападу на судна, до екіпажів яких входили українці). З метою звернути увагу громадськості і наукових кіл на масштаби проблеми автором цієї статті (на той час співробітником Апарату Ради національної безпеки і оборони України та активним учасником групи зі звільнення моряків «Панагії») у 2006 р. була опублікована одна з перших вітчизняних праць під на-

звою «Актуальні питання боротьби з морським піратством» [4], основана на практичному досвіді звільнення судна. Окрім цього, у 2006 р. був також опублікований науковий огляд «Операція «Панагія» (має гриф обмеження доступу у зв'язку із розкриттям інформації щодо алгоритму і практичних кроків зі звільнення судна) [5].

Але більш широке і детальне обговорення, і це зрозуміло, проблема отримала в публіцистичних засобах масової інформації [6; 7; 8]. І на даний час широке обговорення проблеми піратства відбувається на достатньо високому фаховому рівні здебільшого в пресі [9; 10], але увагу науковців на вказані роботи необхідно обов'язково звернути. Таким чином, вже зараз можна констатувати, що в галузі міжнародного права та міжнародної безпеки формується новий напрям досліджень — дослідження правових і організаційних аспектів боротьби з морським піратством.

Завданням даної статті є визначення місця морського піратства серед інших злочинів, які підривають основи міжнародної безпеки, визначення основних можливих напрямів діяльності державної влади України на захист власних громадян від піратів.

Зіставлення з режимом боротьби з міжнародним тероризмом

Протидію морському піратству деякі експерти відносять до складової одного з дев'яти режимів міжнародної безпеки — режиму ліквідації міжнародного терориз-

му [11]. Саме ж морське піратство (під загальною назвою «тероризм на морі») вважають однією з форм прояву тероризму [12].

Погоджуючись, що проблема морського піратства дійсно належить до сфери міжнародної безпеки, не можна однозначно говорити, що вона входить до режиму ліквідації тероризму, а тим більше — не є однією з його форм. Теорія міжнародного права дійсно під міжнародним режимом розуміє сукупність принципів, норм, формалізованих та неформалізованих угод і процедур прийняття рішень, що управляють особливою галуззю міжнародних відносин [13]. Проте чіткої градації режимів наразі не існує. І навіть виділяючи в окремий напрям режим боротьби з міжнародним тероризмом, необхідно, перш за все, виходити з теоретико-правового розуміння терміна. У цьому зв'язку, вважаємо, що істотною ознакою тероризму є залякування необмеженої кількості осіб. Саме цим тероризм суттєво відрізняється від інших злочинів. Що ж таке морське піратство в його нинішньому вигляді? Це суто **економічний злочин, який посягає на основи міжнародної безпеки** (а саме на вільний світовий товарообіг, свободу пересування і основні права людини), але аж ніяк не має за мету залякування міжнародного співтовариства, держав чи осіб. Окремі дані щодо можливості фінансування піратами терористичних організацій не можуть бути основою для того, щоб вважати піратство видом тероризму.

Отже вважаємо, що морське піратство можна лише віднести до міжнародних злочинів терористичної спрямованості, а не до тероризму як такого. Більше того, якщо виходити із загальнотеоретичної класифікації міжнародних злочинів на злочини проти людства (найбільш тяжкі, передбачені ст. 6 Статуту Нюрнберзького міжнародного військового трибуналу), та злочини міжнародного характеру, саме до останніх необхідно віднести морське піратство. Злочини міжнародного характеру — це діяння, передбачені міжнародними конвенціями, які не належать до злочинів проти людства, але які посягають на нормальні відносини між державами, завдають шкоду мирному співробітництву в різних галузях відносин (економічних, соціально-культурних тощо), а також організаціям і громадянам.

Зазначені вище суто теоретичні виклади мають суттєве значення для подаль-

шого формування міжнародно-правових і організаційних основ боротьби з морським піратством, оскільки дають відповідь на питання: чи відносити морське піратство до актів міжнародного тероризму в міжнародно-правовому плані; чи можна застосовувати Глобальну контртерористичну стратегію ООН у боротьбі з піратством; яким чином у міжнародному праві повинні бути прописані норми, що регламентують боротьбу з піратством; які міжнародні правові і організаційні механізми необхідно задіяти для організації ефективної боротьби (в т. ч. і силової) з піратством.

На наш погляд, для ефективної протидії піратству не обов'язково вважати його видом чи формою міжнародного тероризму. **Достатньо лише мати ефективний міжнародний механізм протидії** цьому явищу, аналогічний до того, що є в питаннях боротьби з тероризмом. І такий механізм можливо вибудувати окремими міжнародними нормативними актами чи доповнюючи вже існуючі норми (зокрема, Конвенцію про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства). Глобальні антитерористичні документи, на наш погляд, тут діяти не можуть, оскільки вони мають істотно інший предмет правового регулювання.

Міжнародні засади боротьби з сучасним морським піратством почали формуватися ще у 70—80 роки ХХ ст. При цьому необхідно виділити два основних напрями, які практично покликані для боротьби з цим явищем на сучасному етапі: *формування міжнародної законодавчої бази* в зазначеній сфері та *формування заходів з силової протидії піратським нападам*.

Зазначені напрями на практиці є взаємозалежними. Так, силова складова у боротьбі з тероризмом ґрунтується на чинних міжнародно-правових актах. У свою чергу, вказані міжнародні акти розробляються виходячи з сучасних реалій та практики визволення суден.

Формування міжнародної законодавчої бази

Основою для формування міжнародного законодавства в цій галузі можна вважати 5 документів: *спеціальні документи* — Конвенція ООН про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства 1988 р.

та Міжнародний кодекс з охорони суден і портових засобів; *загальні документи* — Конвенція ООН з морського права 1982 р.; Женевська конвенція про територіальне море та прилеглу зону від 1958 р.; Міжнародна конвенція з охорони людського життя на морі 1974 р.

До спеціальних документів необхідно також віднести резолюції Ради безпеки ООН, які безпосередньо стосуються питання боротьби з морським піратством. Лише за останні 10 років таких резолюцій було більше десятка. Основними з них є: резолюції №1356 (2001 р.); № 1425 (2002 р.); № 1725 (2006 р.); № 1744 (2007 р.); № 1772 (2007 р.); № 1801 (2008 р.); № 1814 (2008 р.) та інші. Аналіз змісту вказаних документів, так само як їх зростаюча з року в рік кількість, дають підстави говорити про ріст занепокоєності світового співтовариства цією проблемою. Тим не менш, на суттєву зміну ситуації у вирішенні проблеми піратства законотворчість ООН не вплинула до моменту прийняття резолюції Ради безпеки ООН № 1816 від 02.06.2008 р. Фактично вперше зазначений документ створив прецедент обмеження суверенітету та територіальної недоторканності держави для припинення злочину міжнародного характеру, який за своєю юридичною природою не є тяжким. Зокрема резолюція констатувала, що держави, які співробітничать з Перехідним урядом Сомалі та стосовно яких уряд Сомалі завчасно направив повідомлення Генеральному секретарю ООН, можуть затримувати піратів у територіальних водах Сомалі. До цього часу всі резолюції СБ ООН ґрунтувалися на виключній повазі до територіальної цілісності Сомалі та забороні будь-яких дій в її територіальних водах. Саме тому звичайною піратською практикою стало заведення захопленого судна в територіальні води Сомалі для власного захисту*.

Практичні заходи для влади, судновласників та команди містяться в рекомендаціях Міжнародної морської організації: № 1334 (2009 р.) та № 1337 (2010 р.) «Піратство та збройне пограбування кораблів біля узбережжя Сомалі: практичні рекомендації»; № А.545 (1984 р.) «Заходи із попередження піратства та збройного пограбування суден»; № А.1002 (2007 рік) та інші. Саме ці документи містять рекомен-

дації щодо обмеження наближення суден на відстань менш ніж 200 миль до узбережжя Сомалі (раніше — 50, 100 миль). Окрім цього, Міжнародне морське бюро (орган Міжнародної морської палати) аналізує практику захоплення суден, складає перелік можливих загроз, веде статистику захоплень і також готує рекомендації для судновласників.

Значним внеском у міжнародну законодавчу базу боротьби з піратством є регіональні угоди: Регіональна угода про співпрацю з питань подолання піратства та збройного пограбування на морі проти кораблів в Азії (RECAAP), яка укладена у листопаді 2004 р. 16-ма азіатськими країнами; Джибутійський кодекс поведінки, укладений державами Східної Африки та Аденської затоки (вперше в міжнародній практиці містить практичні норми щодо технічної взаємодії між державами на випадок піратського нападу на судно).

Можна прогнозувати, що наразі розвиток міжнародного законодавства щодо боротьби з піратством буде інтенсивно розвиватися. У цьому зв'язку Україні вкрай необхідно залучатися до світових і регіональних (можливо, в якості спостерігача) ініціатив по боротьбі з піратством та налагоджувати в цих рамках технічне співробітництво на випадок захоплення суден з її громадянами на борту. Можна також із впевненістю говорити, що розвиток правової бази відбуватиметься на базі напрацьованих заснованої на виконання Резолюції Ради безпеки ООН від 16.12.2008 р. № 1851 Контактної групи з питань піратства біля узбережжя Сомалі (Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia). Україна також бере участь в її роботі). Зокрема тільки за 6 засідань групи вже напрацьовані питання щодо відкриття Координаційного центру в регіоні, юридичного переслідування арештованих піратів, створення Міжнародного довірчого фонду (International Trust Fund) для фінансування зусиль держав з кримінального переслідування піратів та інші. Найбільшою практичною цінністю роботи групи стало залучення до участі у напрацьованих рекомендаціях із захисту суден та обміну інформацією таких держав, як Панама, Ліберія, Маршаллові та Багамські острови (під їх прапорами перебуває більш ніж 50% світового флоту).

* У даній статті йдеться здебільшого про боротьбу з піратством біля узбережжя Сомалі, враховуючи той факт що за останні 5 років центр піратських нападів повністю змістився з Малаккської протоки до Аденської затоки: з 406 нападів по всьому світові біля Сомалі скоєно 217.

Заходи з силової протидії піратським нападам

На підставі Резолюції Ради безпеки ООН від 02.06.2008 р. № 1816 в районі Африканського Рогу започатковані операції ВМС Європейського Союзу під назвою «Атланта» та операції багатонаціональних військово-морських сил Змішаної оперативної групи (Combined Task Force-151, скорочено — СТФ-151).

Операція «Атланта» була розпочата військово-морськими силами ЕС (EU NAVFOR) 08.12.2008 р. До участі у боротьбі з піратами залучені 12 кораблів ВМС ЕС. Постійними учасниками операції є 8 європейських держав (Італія, Нідерланди, Німеччина, Франція, Іспанія, Бельгія, Люксембург та Греція), інші країни (Норвегія, Кіпр, Ірландія, Швеція та ін.) також надають допомогу військовим обладнанням та персоналом. Бюджет операції складає 8,3 млн євро щорічно [14]. Діяльність СТФ-151 була заснована у січні 2009 р., угруповання складається з 23 військових кораблів 8 країн [15].

Україна також мала намір приєднатися своїми ВМС та військовослужбовцями сил спеціального призначення до антипіратської операції ЕС. Проте у червні 2010 р. Верховна Рада України не підтримала проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо проведення антитерористичної операції за межами території України, що значною мірою уповільнило подальшу діяльність у цьому напрямі [16]. Позитивні зрушення відбулись у кінці жовтня 2010 р. — згідно із заявою начальника Генерального штабу ЗС України наша країна приєдналася до операції «Атланта», відкомандировавши для початку офіцера ВМС України до штабу операції.

Відзначаючи суспільну та політичну значимість дій світового співтовариства з силової протидії піратству, спробуємо підбити підсумки її фактичної ефективності. Так, статистика демонструє, що за 2009 р. тільки в районі Східного узбережжя Африки кількість нападів збільшилася з 134 до 222 (порівняно з 2008 р., коли операції ВМС ще не діяли) [17]. Розглянемо, чому так відбувається. За офіційними даними Міжнародної морської організації, через Аденську затоку та Суецький канал здійснюється біля 8% світового судноплавства, проходить більш ніж 12% морського

транспортування нафти та кожного року проходить більш ніж 22 тис. суден [18]. Територія оперативної діяльності СТФ-151 складає 1,1 млн кв. миль. Таким чином, охопити таку значну площу за значної інтенсивності мореплавання силами менш ніж 50 військових кораблів фізично неможливо. Про яку реальну ефективність міжнародних військових зусиль може у цьому випадку йтися? До цього також додалися і суто правові складнощі у кримінальному переслідуванні піратів після їх захоплення.

На нашу думку, більш ефективним засобом боротьби ВМС була б військова блокада основних відомих піратських портів, що дозволило б обмеженою кількістю військового контингенту контролювати виходи у відкрите море практично всіх риболовецьких суден сомалійців (які використовуються у якості плавучих баз для піратських нападів).

Згідно з даними UNCTAD, український флот у 2010 році складався з 904 суден (тоді яку 2000 р. — 1667 суден, а в 1993 році — 6177 суден) [19], що становить всього 1,8% від кількості суден світового флоту (станом на 31.10.2010 р. світовий флот складався з 50054 суден). І це загальні цифри, враховуючи навіть кораблі, які здебільшого не виходять за межі Чорного та Азовського морів. Якщо брати власне кораблі, які під українським прапором беруть участь у світовій торгівлі, то вказана цифра буде ще значно меншою (статистика береться за загальним тоннажем чи дефайтом всіх суден, які належать державі). В результаті за останні роки — жодного захоплення піратами дійсно українського судна (під прапором України).

Згідно зі статистичними даними, більшість світового флоту за загальним тоннажем суден представлена прапорами Панами, Ліберії, Маршаллових островів, Гонконгу, Багамських островів та Сінгапуру. Враховуючи цей факт, зрозумілим є те, що реальні судновласники з європейських держав, Росії та України з метою оптимізації оподаткування ховаються за прапорами вищеназваних країн. Такий стан справ значно ускладнює здійснення реальних заходів по боротьбі з піратством, оскільки Україна як держава не має юридичного відношення до суден та не має права здійснювати їх охорону (юридичними та фізичними засобами). Це також нівелює можливості держави впливати на судновласника при веденні

переговорів з піратами та втручатися з необхідною допомогою з використанням можливостей правоохоронних органів. Враховуючи викладене, стає зрозумілим, чому внутрішньодержавні заходи із боротьби з піратством, які пропонуються деякими експертами, будуть неефективними (наприклад, пропозиції з коригування Кодексу торговельного мореплавства України або різні обмеження чи зобов'язання для власників суден або країнових компаній).

Враховуючи таку специфіку, на наш погляд, національні заходи повинні зводитися не до фізичної охорони наших суден (яких вкрай мало і які не вирішують проблему захоплення наших громадян) та розробки внутрішньодержавного законодавства, а до чіткої координації зусиль державних органів, спрямованих на визволення конкретного захопленого піратами судна. В превентивному ж плані Україна має брати конкретну вже описану автором участь у загальносвітових (в т. ч. і практичних) заходах по боротьбі з піратством.

Висновки

Таким чином, морське піратство — це злочин міжнародного характеру, який має економічне підґрунтя та посягає на вільний світовий товарообіг, свободу пересування і основні права людини. Морське піратство не є тероризмом у класичному його розумінні, у зв'язку з чим глобальні світові антитерористичні доку-

менти не можуть бути правовою основою для боротьби з цим явищем. Основою антипіратської діяльності мають бути окремо напрацьовані світовим співтовариством механізми з урахуванням специфіки цього явища: як окрема конвенція (наприклад, запропонована Україною в ООН у кінці жовтня 2010 р. Всеохоплююча конвенція про боротьбу з актами піратства на морі) чи зміни і доповнення до вже існуючих документів (наприклад, до Конвенції ООН про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства).

Наразі для захисту власних громадян Україні необхідні такі кроки.

По-перше (і найголовніше), активніше залучатися до розробки міжнародного законодавства, в ході чого брати участь у налагодженні технічної взаємодії з причетними державами з питань боротьби з піратством (країнами Африканського Рогу та країнами—прапорами суден — Панами, Ліберії, Маршаллових островів).

По-друге, створити спеціальний Національний координаційний центр по боротьбі з піратством, який би оперативно реагував на факти захоплення суден з українцями на борту, здійснював аналітичні функції, відповідав за підтримання відносин з Міжнародним морським бюро, регіональними координаційними центрами, а також керівництвом різних операцій ВМС світового співтовариства по боротьбі з піратством.

ПРИМІТКИ

1. Соколюк С. Дії військово-морських сил у боротьбі з морським тероризмом і піратством [Електронний ресурс] / С. Соколюк. — Режим доступу : <http://nomos.com.ua/content/view/201/83>.

2. Середа О. Г. Проблеми формування міжнародно-правового механізму протидії піратству / О. Г. Середа // Південноукраїнський правничий часопис. — 2008. — № 4. — С. 48—50.

3. Давиденко Л. М. Міжнародно-правові проблеми боротьби з морським піратством / Л. М. Давиденко // Митна справа. — 2009. — № 4(64). — С. 19—24.

4. Будаков М. О. Актуальні питання боротьби з морським піратством / М. О. Будаков // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). — 2006. — № 13. — С. 73—80.

5. Крутов В. В. Операція «Панагія» (правові та організаційні проблеми боротьби з морським піратством на прикладі звільнення судна «Panagia» з українським екіпажем на борту) / В. В. Крутов, М. О. Будаков. — К. : НКЦ СБ України, 2006. — 136 с.

6. Пиоро Г. Інтерв'ю по результатам освобождения судна «Панагія»: «Когда с пиратами уже почти договорились, внезапно пропала связь с их представителем. Позже мы узнали, что он мертв, и переговоры начались с нуля» / Г. Пиоро // Факти и комментарии. — 02.12.2005. — С. 29.

7. Ильченко А. Інтерв'ю по результатам освобождения судна «Панагія»: «Освободят плененных сомалийскими пиратами моряков были готовы 40 бойцов «Альфы» СБУ / А. Ильченко // Сегодня. — 2006. — № 275(2217). — С. 15.

8. Фросевич Л. Интервью по результатам освобождения судна: «\$700000 для флибустьеров» / Л. Фросевич // Киевские ведомости. — 2005. — № 258(3644) — С. 6—7.
9. Фока А. Вялотекущая партия сомалийского пиратского гамбита / А. Фока // Зеркало недели. — 2010. — № 31(811). — С. 6.
10. Будаков М. О. Морське піратство: чи є проблема для України? [Електронний ресурс] / М. О. Будаков // Українська правда. — 04.11.10. — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/11/4/5542588>; Будаков М. О. Збройний захист від судна від морських піратів: міф чи панацея? [Електронний ресурс] / М. О. Будаков // Українська правда. — 13.12.10. — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/12/13/5628650>.
11. Соколюк С. Дії військово-морських сил у боротьбі з морським тероризмом і піратством [Електронний ресурс] / С. Соколюк. — Режим доступу : <http://nomos.com.ua/content/view/201/83>.
12. Михеев И. Р. Терроризм: понятие, ответственность, предупреждение (уголовно-правовое исследование) / И. Р. Михеев. — Владивосток : ЮИ ДВГУ, 2003. — С. 7.
13. Krasner S. D. International Regimes. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983; Haggard S. and Simmons B.A. Theories of international regimes // International Organization. — 1987. — Vol. 41. — № 3. — P. 491—518.
14. Офіційний сайт операції ВМС ЕС «Аталанта» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission>.
15. Офіційний сайт Combined Task Force-151 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.cusnc.navy.mil/cmfc/151/index.html>.
16. Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо проведення антитерористичної операції за межами території України, реєстр. № 4105 від 23.02.09 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
17. ICC Maritime Bureau «Piracy and Armed Robbery against Ships. Report for the period 1 January 2009 — 31 December 2009» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.icc-ccs.org>.
18. International maritime organization. Frequently asked questions [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.imo.org/About/Pages/FAQs.aspx.
19. United National Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unctad.org>.

Будаков Максим. Международные организационно-правовые механизмы борьбы с морским пиратством.

В статье исследована проблема становления и развития международной нормативно-правовой базы борьбы с пиратством, проанализировано соотношение морского пиратства и международного терроризма, а также практические организационные меры, предпринимаемые мировым сообществом для борьбы с этим явлением. Сделаны выводы относительно возможных дальнейших действий Украины для защиты собственных граждан от пиратских нападений.

Ключевые слова: морское пиратство, терроризм, безопасность судоходства, законодательная база борьбы с пиратством, Сомали, «Аталанта», СТФ-151, Контактная группа по вопросам пиратства у побережья Сомали.

Budakov Maksym. International legal and institutional mechanisms to combat sea piracy.

The article studies the problem of formation and development of the international legal framework on piracy combating, analyzes the correlation of sea piracy and international terrorism, as well as practical arrangements made by the world community to combat this phenomenon. The conclusions on possible further actions of Ukraine to protect its own citizens from pirate attacks are made.

Key words: sea piracy, terrorism, maritime security, legal base on piracy combating, Somalia, «Atalanta», CTF-151, Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia.