Интегрированная морская политика Европейского союза

Солодченко Владимир Семенович

Санкт-Петербургский государственный морской технический университет
Профессор кафедры государственного и международного права
Кандидат юридических наук, кандидат военных наук, профессор
intl@szags.ru

Алексеев Георгий Валерьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры правоведения
Кандидат юридических наук, доцент
intl@szags.ru

РЕФЕРАТ

Интегрированная морская политика Европейского союза базируется на признании того факта, что океаны и моря Европы взаимосвязаны и морская политика европейских государств должна определять пути совместного достижения ими желаемых результатов. В то время как Конвенция по морскому праву 1982 г. гарантировала свободу открытого моря для всех государств, Европейский союз в последние десять лет, действуя с осознанием того факта, что европейские морские пространства и побережье являются источником общего благополучия и процветания, предпринимает постоянные усилия, направленные на создание правового регулирования, которое способно обеспечить политические условия для устойчивого развития морской инфраструктуры Европейского союза.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

интегрированная морская политика, Европейский союз, морское право, приморские пространства, миграция, устойчивое развитие, синяя энергия

Solodchenko V. S., Alekseev G. V.

Integrated Maritime Policy for the European Union

Solodchenko Vladimir Semyonovich

St. Petersburg State Marine Technical University (Russian Federation)
Professor of Department of State Law and International Law
PhD in jurisprudence & military sciences, Professor
intl@szags.ru

Alekseev Georgiy Valeryevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEP (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Law
PhD in jurisprudence, Associate Professor
intl@szags.ru

ABSTRACT

Integrated Maritime Policy for the European Union is based on the recognition that Europe's oceans and seas are interlinked, and that sea-related policies of the European States must develop in a joined-up way in order to reap the desired results. While the law of the sea stands for the openness of high seas to all States, the European Union in last ten years, acting with understanding that Europe's maritime spaces and its coasts are central issue to its well-being and prosperity, is making permanent efforts aimed on creation of legal regulations that would provide political conditions for the sustainable development of the maritime infrastructure of the European Union.

KEYWORDS

integrated Maritime Policy, European Union, the law of the sea, maritime spaces, migration, sustainable development, blue energy

Международная интеграция создает все более жесткие политические условия для тех стран, которые в силу различных причин остались в стороне от формирующихся интеграционных объединений современного мира. Активность интеграционных объединений на пространствах с международно-правовым режимом сегодня стала очевидным трендом международных отношений. Морская политика является важнейшим элементом международной безопасности и постепенно становится значимым предметом правового регулирования интеграционного права.

После обнародования Коммюнике Европейской комиссии «Интегрированная морская политика для Европейского Союза» от 10 октября 2007 г. попытки распространить юрисдикцию Европейского союза на акваторию Балтийского, Средиземного и Черного морей стали проследиваться все более отчетливо, а сама политика перешла в стадию своей реализации. Интегрированную морскую политику Европейского союза образуют: экономический проект «Синий рост», программа обмена морской информацией «Marineknowledge 2020», морское пространственное планирование, программа комплексного морского наблюдения, стратегия морского бассейна Европейского союза [4], а также специальные операции Европейского союза по противодействию незаконной миграции [5, с. 466–477].

По признанию широкого круга специалистов в области международного права и интеграционных процессов [1; 4; 5; 6; 8] морская политика интеграционных объединений во многом определяется параметрами, установленными Программой устойчивого развития ООН до 2030 г., принятой Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2015 г.¹. Программа устойчивого развития ООН определила Цели устойчивого развития (ЦУР), которые направлены на устранения несправедливости и неравенства в рамках международной системы. Политика экономического развития морских и приморских территорий призвана в соответствии с ЦУР обеспечить доступ к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех; способствовать поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости; создать устойчивую инфраструктуру, содействовать всесторонней и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций; принять срочные меры по борьбе с изменением климата и его последствиями; обеспечивать сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития.

Принцип устойчивого развития является центральной темой докладов по проблемам энергетики, подготовленных Генеральным секретарем ООН и отражен в ряде международных документов, к числу которых относятся: Доклад Генерального секретаря ООН о морской возобновляемой энергии (2012)²; Доклад экспертной группы по изменению климата и возобновляемым источникам энергии³; Отчет по новым и новейшим технологиям⁴. Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН, в ходе Открытого неофициального консультативного процесса ООН по вопросам Мирового океана и морского права (ЮНИКПОЛОС, UNICPOLOS), мандат которого заключается именно в вопросах, касающихся океанов в контексте устойчивого развития, на своем 13-м совещании в 2012 г. акцентированно обсуждала тему морских возобновляемых источников энергии [5, с. 468].

В рамках ЕС устойчивое развитие морской инфраструктуры является основной и общей целью, которую в соответствии с интегрированной морской политикой ЕС следует достигать за счет согласованного принятия решений, направленных на максимизацию устойчивого развития, экономического роста и сплоченности между государствами-членами. Среди политических стратегий, попадающих под такие правовые гарантии, две имеют особое значение для развития морской экономики, энергетики и туризма: долгосрочная стратегия «Синий рост» (BlueGrowth) и стратегия морского бассейна, отраженная, в частности, в рамках европейской политики добрососедства (EuropeanNeighbourhoodPolicy, ENP).

Стратегия морского бассейна предполагает, что европейские морские пространства, в том числе бассейн Черного моря, являются целью для других политик и инициатив ЕС. В рамках ENP государства-партнеры признали, что устойчивое развитие общепринятым принципом международного общения⁵, который реализуется на пространствах с международно-правовым режимом и направлен на расширение сферы коммунитарной европейской политики [4; 8; 12].

Стратегия «Синий рост» являлась постоянным предметом дискурса в рамках ЕС в последние годы, который особенно активизировался после 2012 г., когда Еврокомиссия представила свое Коммюнике «Синий рост: возможности устойчивого морского развития»⁶. В этом документе, наряду с другими аспектами, морская («синяя») экономика, морская («синяя») энергетика рассматриваются как одни из приоритетных направлений деятельности, способные помочь созданию рабочих мест, в основном в прибрежных районах. Комиссия отмечает позиции промышленности ЕС в качестве мирового лидера в секторе и самых передовых технологий «синей» энергии. Европейская

¹ UNGA Resolution 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.

² UN Doc. A/67/79.

³ IPCC, Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation (2011).

⁴ New and emerging technologies: renewable energy for development, UN Doc. E/CN.16/2010/4.

⁵ Joint Consultation Paper. Towards a new European Neighbourhood Policy // JOIN. 2015. N 6 final, 04.03.2015. Particularly. P. 1–3.

⁶ Communication on Blue Growth: opportunities for marine and maritime sustainable growth.

промышленность способна внести вклад в сокращение выбросов углекислого газа за пределами Европы и имеет достаточный потенциал, чтобы обеспечить доступность энергоносителей в ЕС¹.

Такие программные документы Еврокомиссии, как Коммюнике «Об энергетических технологиях и инновациях» 2013 г.² и «О синей энергии: действия, которые необходимы для реализации потенциала энергии океана в европейских морях и океанах до 2020 г. и на последующий период» 2014 г., признают важную роль аквакультуры, морских энергоресурсов, морского туризма в экономическом развитии европейского региона. Утвержденный «План действий по энергии океана» предполагает проводить мероприятия, направленные на повышение уровня знаний, в целях содействия росту морской экономики, реализовать программу «Горизонт-2020», в рамках которой информация о морских научно-исследовательских проектах станет доступна странам — участницам европейской интеграции³. Таким образом, морская политика ЕС получила необходимые для эффективной ее реализации гарантии безопасности, в том числе информационной безопасности [2, с. 42].

Миграционный кризис, спровоцированный политической нестабильностью в странах Магриба, позволил ЕС создать коммунитарную систему обеспечения безопасности в Средиземном море. Еще в 2006 г. Генеральный секретарь ООН Коффи Аннан назвал международные миграционные тенденции в европейском регионе Второй эрой миграции⁴. С тех пор ситуация значительно усложнилась. Миграционный кризис прочно вошел в повестку дня объединенной Европы и остро затронул бассейн Средиземного моря. [5, с. 467].

Фактически операции ЕС против незаконной миграции в Средиземном море, которые начались в 2014–2015 гг. для преодоления так называемого миграционного и гуманитарного кризиса, стали основным (и практически единственным) ответом операционного характера на уровне ЕС, принятым и примененным на практике. Наряду с политикой добрососедства и стратегией синего роста, морские операции ЕС продемонстрировали наличие прочной политико-правовой основы в вопросе распространения влияния Брюсселя на обширные морские пространства вокруг объединенной Европы.

Предвестником морских операций ЕС стала операция Италии «MareNostrum» (2013–2014) в центральной части Средиземного моря — в районе Сицилийского пролива и до побережья Ливии. Она стартовала в самом начале так называемого миграционного кризиса 2013 г., в качестве реакции, а не как упреждающая мера, — в ответ на кораблекрушение, произошедшее 3 октября 2013 г., при котором погибли 360 мигрантов, в том числе несколько десятков детей. Именно в этих условиях были начаты европейские операции по пресечению незаконной миграции, с целью избежать гибели людей. Вместе с тем случаи гибели людей происходят уже довольно давно: с самого начала XXI в. в Средиземном море ежегодно гибнут сотни людей, стремящихся незаконно пересечь границу ЕС [7; 10].

Гибель людей в Средиземном море не являлась ни неожиданным, ни временным «кризисом»: она была совершенно прогнозируемой, фактически присутствовали ее четкие симптомы, основанные на данных начиная как минимум с 2000 г., — это было настолько очевидным для ЕС и его государств-членов, что в 2004 г. было создано агентство «Фронтекс».

Начиная с 2013 г. значительное увеличение количества мигрантов, утонувших в Средиземном море, уже было невозможно игнорировать и скрывать. Море, которое древние римляне называли «Наше море» (лат. MareNostrum), получило название «Море мертвых». Кораблекрушение 3 октября 2013 г. близ Лампедузы положило конец неведению Европы и ее жителей о происходившем так долго в Средиземном море, и поэтому стало точкой отсчета для ответных мер — процесса реагирования, который с тех пор прошел интересную и крайне важную эволюцию.

Европейское агентство «Фронтекс» по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов ЕС функционирует в соответствии с Регламентом Совета ЕС № 2007/2004. В преамбуле Регламента № 2007/2004 говорится, что политика ЕС в сфере внешних границ нацелена на комплексное управление, обеспечивающее единый и высокоуровневый контроль и наблюдение⁵.

Агентство «Фронтекс» было создано, как указано в ст. 1 Регламента Совета ЕС № 2007/2004, «в целях улучшения комплексного управления внешними границами государств — членов Европейского союза» и «содействия эффективному, высокому и единому уровню контроля лиц и наблюдения

¹ COM (2012) 494 final, 13.09.2012. P. 8.

² COM (2013) 253 final, 02.05.2013.

³ COM (2014) 254 final, 08.05.2014.

⁴ Отчет Генерального секретаря «Международная миграция и развитие», док. А/60/871, 18.05.2006 г., ч. 2.

⁵ COUNCIL REGULATION (EC) N 2007/2004, of 26 October 2004, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Preamble. REGULATION (EC) N 863/2007 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, of 11 July 2007, Establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams, art. 1. Emphasis added.

за внешними границами государств-членов». В 2007 г. в Регламент № 2007/2004 были внесены изменения Регламентом (ЕС) № 863/2007, который устанавливает механизм в целях предоставления быстрого операционного содействия на ограниченный период запрашивающему государству-участнику, столкнувшемуся с ситуацией необходимости неотложных и чрезвычайных действий, в частности, с прибытием в пункты на внешних границах большого количества граждан третьих государств, пытающихся незаконно проникнуть на территорию государства-участника, в форме групп быстрого реагирования на границах. Поскольку значительная часть внешних границ ЕС представлена морскими границами, Европейское агентство «Фронтекс» получило возможность на основе своих учредительных документов осуществлять операции в открытом море, такие как операции «Тритон» и «Посейдон», реализованные в 2014 г.

Операция военно-морских сил ЕС «СОФИЯ» в Средиземном море (EUNAVFOR MED — SOPHIA; 2015 г.) стала реакцией на два кораблекрушения (13 и 19 апреля), в ходе которых погибло более 1200 человек. 20 апреля 2015 г. Европейский совет «подтвердил стойкую приверженность деятельности по предотвращению гибели людей, подобной последним событиям в Средиземном море», а 23 апреля 2015 г. заявил, что «ситуация в Средиземном море является трагической» и подчеркнул, что ЕС «мобилизует все средства, имеющиеся в его распоряжении, для предотвращения дальнейших смертей на море и для борьбы с коренными причинами данной гуманитарной проблемы, в сотрудничестве со странами происхождения и транзита мигрантов», официально заявив: «Нашим ближайшим приоритетом является предотвращение дальнейшей гибели людей в море»¹.

Ключевые слова здесь — «коренные причины». Такими коренными причинами по общепризнанному мнению являются преступники, которые занимаются контрабандой мигрантов и работорговлей. Соответственно, Европейский совет заявил, что он привержен борьбе с лицами, занимающимися торговлей людьми, в соответствии с принципами международного права, путем разрыва «сетей по торговле людьми, предания преступников правосудию и аресту их активов» и приложения «систематических усилий по установлению, задержанию и уничтожению судов до их использования торговцами людьми», и предложил Верховному представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности немедленно начать приготовления для проведения возможных операций ОПБО (Общей политики безопасности и обороны) в связи с этим. Очевидно, однако и то, что морская политика ЕС способствовала устранению из европейского морского хозяйства целого ряда государств, охваченных внутривнутриполитическими конфликтами.

Операция ОПБО ЕС была создана в соответствии с Решением Совета ЕС № 2015/778 от 18 мая 2015 г. Ее миссия разъяснена в ст. 1: «Союз проведет военную операцию по устранению кризиса в целях разрушения бизнес-модели по контрабанде людей и сети работорговли в южной и центральной частях Средиземного моря (EUNAVFOR MED), что будет достигнуто систематическими усилиями по установлению, задержанию и уничтожению судов и активов, используемых или подозреваемых в использовании контрабандистами или торговцами людьми, в соответствии с действующим международным правом, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS) и Резолюции Совета Безопасности ООН»².

Таким образом, эта военная операция по своему характеру являлась такой операцией, задачей которой было уничтожение бизнес-модели по контрабанде людей и сети работорговли в южной и центральной частях Средиземного моря путем установления, задержания и уничтожения судов и активов, используемых или подозреваемых в использовании контрабандистами или торговцами людьми. Как мы можем видеть, ни спасение, ни сохранение жизни мигрантов не входят в данную задачу, но являются частью международных обязательств, вытекающих из Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS; 1982), Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (SOLAS; 1974) и Международной конвенции по поиску и спасанию на море (SAR; 1979), чему операция обязана соответствовать.

Операция EUNAVFOR MED проводится в несколько этапов и в соответствии с требованиями международного права. По сути, предполагаются три фазы:

- 1) в первой фазе: поддержка и мониторинг миграционных сетей с помощью сбора информации и патрулирования в открытом море в соответствии с международным правом;

¹ Заявление специального совещания Европейского совета от 23.04.2015 г., п. 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (дата обращения: 27.12.2016).

² Решение Совета (CFSP) № 2015/778 от 18.05.2015 г. о Военной операции ЕС в южной и центральной частях Средиземного моря (EUNAVFORMed), ст. 1.

- 2) во второй фазе: осуществлялось проведение осмотра, поиска, задержания и перенаправления в открытом море судов, подозреваемых в том, что они используются для тайного ввоза людей или торговли людьми, в соответствии с условиями, предусмотренными применимым международным правом, включая Конвенцию ООН по морскому праву и Протокол против незаконного ввоза мигрантов;
- 3) в третьей фазе: в соответствии с применимым решением Совета Безопасности ООН или согласием рассматриваемого прибрежного государства, принятие всех возможных мер против судна, подозреваемого в том, что оно используется для тайного ввоза людей или торговли людьми, и связанного с ним имущества, включая его ликвидацию или выведение из строя, на территории государства, в соответствии с условиями, установленными в данном решении или согласии.

Фактически имеет место распространение специальной юрисдикции Европейского союза на морские пространства по самым различным правовым основаниям от защиты окружающей природной среды до противодействия незаконной миграции, противоправной деятельности на море и защиты национальных интересов государств-членов ЕС. Вместе с тем следует учитывать глубокий кризис публичных структур ЕС, которые испытывая существенные затруднения в реализации коммунитарной политики в целом, создали значительные трудности, связанные с противоречиями внутри ЕС [9; 11; 12].

Интегрированная морская политика ЕС направлена на повышение конкурентоспособности европейских морских компаний и модернизацию морской инфраструктуры прибрежных государств. Создание стандартов в сфере морской деятельности, равно как и применение силы в открытом море свидетельствуют о том, что концепция распространения суверенитета в его самом современном понимании на пространства с международно-правовым режимом находит все большую поддержку у тех социальных элементов, которые обладают инструментами мягкой силы, и направляет их для получения тех результатов, которые ни одно европейское государство не смогло бы достичь в одиночку.

Литература

1. Кашкин С. Ю.; Четвериков А. О. [и др.]. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2015.
2. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Международное право и информационная безопасность государств: монография. СПб.: СПбГИКиТ, 2016.
3. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Проблема государственного суверенитета в современных геополитических условиях // Управленческое консультирование. 2016. № 3 (87). С. 14–23.
4. Овлащенко А. В. Морская политика Европейского Союза в свете интеграционных теорий // Полис. Политические исследования. 2009. № 2. С. 139–146.
5. Шамахов В. А., Кириленко В. П., Кашкин С. Ю., Алексеев Г. В. [и др.]. Международная интеграция и интеграционное право. СЗИУ РАНХиГС. 2017.
6. Celador A. O. Libertad de conciencia y Europa: Un estudio sobre las tradiciones constitucionales comunes y el Convenio Europea de Derechos Humanos (Colección Conciencia y Derecho), Dykinson, 2011.
7. Dauvergne C. Making People Illegal. What Globalization Means for Migration and Law? Cambridge University Press, 2008.
8. Emerson M. The Wider Europe Matrix. Brussels, 2004.
9. Hinarejos A. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective. Oxford : Oxford University Press, 2015.
10. Lochak D. Face aux migrations, Etat de Droit ou état de siège, Textuel. Paris, 2007.
11. Marguand D. The End of the West: The Once and Future of Europe. Princeton : Princeton University Press, 2011.
12. Mathijssen P. A Guide to European Union Law as amended by the treaty of Lisbon. Sweet & Maxwell. L., 2010.