

CONNECTIONS

The Quarterly Journal

Том XIII, № 4

Осень 2014

Потенциал для быстрого реагирования Европейского Союза: как сделать этот последний большой шаг	1
<i>Мэтью Мак-Крей</i>	
Региональные альянсы: политическая, военная и экономическая стратегия для противодействия враждебным региональным силам	29
<i>Дэвид Тиер</i>	
Экономическое развитие Западных Балкан: на пути к конкурентной рыночной экономике?	61
<i>Валбона Зенели</i>	
Порочный круг демократизации или как Грузия не смогла измениться	75
<i>Давид Апрашидзе</i>	
Доклад Счетной палаты США о морской безопасности	83

Доклад Счетной палаты США о морской безопасности:

Предпринимаемые в настоящее время усилия США по борьбе с пиратством выигрывают от оценки работы ведомств^{*}

Основные моменты

Почему СП провела это исследование

Пиратство и преступность на море продолжают угрожать кораблям в районе Африканского рога на восточном берегу и в Гвинейском заливе на западном берегу Африки, ставит жизни моряков в опасность и стоит правительствам и индустрии миллиарды долларов на выплату выкупов, страховок и на оплату защитных мер. Виды и причины пиратства и морской преступности, а также способность африканских стран справиться с этой проблемой в этих двух районах, отличаются друг от друга. Чтобы помочь ведомствам США скоординировать свои усилия, в 2008 году СКНБ разработало межведомственный план для предотвращения, подрыва и преследования пиратства в районе Африканского рога в сотрудничестве с морской индустрией и международными партнерами.

В этом докладе: (1) оценивается, как пиратство в районе Африканского рога изменилось со времени обзора в 2010 году, и описываются усилия США оценить свои действия по борьбе с пиратством с учетом изменяющихся условий; и (2) идентифицируются тенденции в пиратстве и морской преступности в Гвинейском заливе и усилия США справиться с ними, и оценивается степень, в которой Соединенные Штаты дали оценку своим усилиям по борьбе с пиратством в Гвинейском заливе. СП рассмотрела планы, деятельность и данные с 2007 по 2013 год и беседовала с должностными лицами ведомств США, международных партнеров и морской индустрии, отобранных как негенерализованная выборка из-за их участия в антипиратской деятельности.

Что рекомендует СП

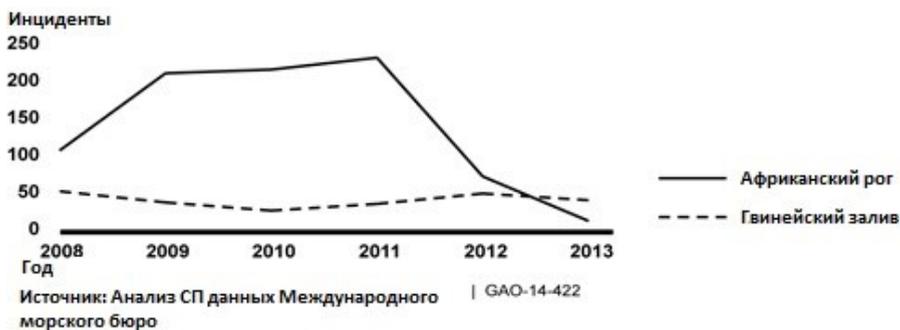
СП рекомендует, чтобы СКНБ совместно с Министром обороны и Государственным секретарем работали с участвующими ведомствами для оценки их работы и для определения того, какие дополнительные мероприятия нужны для руководства деятельности в Гвинейском заливе. СКНБ не выражал согласия или несогласия с рекомендациями СП, но обеспечил актуализацию своей планирующей деятельности.

^{*} Доклад под наименованием «Морская безопасность: текущие усилия по борьбе с пиратством выигрывают от оценки ведомств» (GAO-14-422) был представлен соответствующим комиссиям Конгресса США Счетной палатой Соединенных Штатов в июне 2014. Полный текст оригинального доклада доступен на www.gao.gov/products/GAO-14-422.

Основные выводы

Число инцидентов с пиратскими нападениями в районе Африканского рога восточного побережья Сомали резко уменьшилось после 2010 года, но государственные ведомства США не провели оценки своей антипиратской деятельности, как то рекомендовала СП в 2010 году. Международное морское бюро докладывает, что после 2010 года инциденты с пиратскими нападениями уменьшились от 219 в 2010 до 15 в 2013 году. Так же, с 2010 по 2013 год число заложников, захваченных пиратами, уменьшилось от 1016 до 34. В докладе Всемирного банка констатируется, что общий объем выкупов уменьшился к 2012 году. Должностные лица, участвующие в антипиратской деятельности, в том числе из Министерства обороны и Государственного департамента, а также из сферы судостроения и представители международных партнеров относят спад на счет сочетания превентивной, подрывной и судебной деятельности. Однако, официальные лица предупреждают, что этот прогресс ненадежен и прекращение усилий по борьбе с пиратством может позволить ему возродиться. Несмотря на изменяющиеся условия, государственные ведомства США не оценивали систематически расходы и результаты своей антипиратской деятельности. Представители ведомств заявляли, что их решения и действия в большей степени определяются дискуссиями, чем формализованными оценками. СП ранее отмечала, что оценки риска и эффективности в межведомственной среде может улучшить стратегии и использование ресурсов. Поэтому прежние рекомендации СП остаются в силе. Они могли бы помочь государственным ведомствам США найти наиболее эффективное с точки зрения расходов сочетание мероприятий и приоритизировать свою деятельность в соответствии с изменяющимися условиями и усиливающимся финансовым давлением так, чтобы избежать возобновления пиратства.

Около западного берега Африки, в Гвинейском заливе, пиратство и преступность на море были постоянной проблемой, как показано на фигуре ниже. Хотя Соединенные Штаты проводят межведомственные и международные действия в сотрудничестве в африканскими государствами, направленные на укрепление морской безопасности, эти действия или необходимость в разработке коллективного плана для разрешения этой углубляющейся проблемы в регионе до сих пор не подвергались оценке. Роль США в борьбе с пиратством в Гвинейском заливе была сконцентрирована на превенции, подрыве и судебном преследовании путем обучения и оказания помощи прибрежным африканским государствам. Однако, по мнению ведомств США, работающих в этом регионе, Аппарат Совета по национальной безопасности (АСНБ) не потребовал от них коллективно оценить свои усилия по борьбе с пиратством и морской преступностью. Оценка работы государственных ведомств в Гвинейском заливе могла бы улучшить их подход путем формирования подходящего сочетания мероприятий для достижения наиболее эффективного использования ограниченных ресурсов, а также могла бы определить, необходимы ли дополнительные мероприятия.



Источник: Анализ СП данных Международного морского бюро. | GAO-14-422

Сокращения

АПВППДМ	Африканское партнерство по вопросам правоприменительной деятельности на море
ЛМУ	Лучшие методы управления при защите от базирующихся в Сомали пиратов
КЦБП	Координационный центр по борьбе с пиратством
ООГ	Объединенная оперативная группа
ДВБ	Департамент внутренней безопасности
МО	Министерство обороны
МП	Министерство правосудия
МТ	Министерство транспорта
ЭСЦАГ	Экономическое сообщество центральноафриканских государств
ЭСЗАГ	Экономическое сообщество западноафриканских государств
ЕС	Европейский Союз
ФБР	Федеральное Бюро Расследований
Г8	Группа Г8
ММБ	Международное морское бюро
МНП	Бюро по международным аспектам проблемы наркотиков и правоохранительной деятельности
МРТК	Международный рекомендованный транзитный коридор
ОРМУ	Оперативная реакция на морскую угрозу
ЦМБАР	Центр морской безопасности – Африканский рог
НАТО	Организация Североатлантического Договора
СНБ	Совет по национальной безопасности
АСНБ	Аппарат Совета по национальной безопасности
УВМР	Управление военно-морской разведки США
ООН	Организация Объединенных Наций
КООНМП	Конвенция ООН по морскому праву

Введение

Пиратство и преступления на море, в том числе вооруженные ограбления, похищения и угоны, продолжают угрожать судам в водах около Африканского рога и в Гвинейском заливе, подвергая моряков опасности и стоя бизнесу и государствам миллиарды долларов, расходуемых на выплату выкупов, страховок и обеспечение мер защиты. В мероприятиях США по борьбе с пиратством участвует множество государственных ведомств из Министерства обороны (МО), Департамента внутренней безопасности (ДВБ), Министерства правосудия (МП), Государственного департамента (ГД), Министерства транспорта (МТ) и Министерства финансов (МФ), и эти мероприятия координируются с международными партнерами и партнерами из судоходства. Хотя морское пиратство не является новой угрозой, пиратские нападения в водах Африканского рога достигли беспрецедентного уровня в 2008 году. В то же время, продолжающиеся нападения в Гвинейском заливе на западном берегу – в том числе похищение двух американцев с корабля в октябре 2013 года – усиливаются, причем пираты рискуют действовать все дальше от берега и используют все более насильственные тактики.¹ Согласно официальным представителям МО и Государственного департамента, пиратство в водах Африканского рога исходит из неуправляемой Сомали, и в общем сконцентрировано на похищении судов, проходящих транзитом через открытые воды, тогда как пиратство в Гвинейском заливе в целом сфокусировано на вооруженных ограблениях судов в территориальных водах суверенных государств, причем на сохранение здоровья и обеспечение безопасности его жертв обращается меньше внимания.

В сентябре 2010 года мы представили доклад, в котором исследовались мероприятия, направленные на борьбу с пиратством около Африканского рога, и установили, что правительство США предприняло определенные меры для реализации Плана действий Совета по национальной безопасности *Противодействие пиратству около Африканского рога: партнерство и план действий* путем, например, взаимодействия с партнерами для организации военно-морских патрулей, актуализации планов по безопасности судов, обеспечения развития правового потенциала африканских государств.² Однако, мы установили, что множество ведомств могли бы выиграть от большей конкретности при распределении ролей и ответственностей, и при идентифицировании расходов, выгод и мер для повышения эффективности их антипиратских мероприятий, среди про-

¹ Согласно официальным представителям Государственного департамента, 23 октября 2013 года капитан и старший механик корабля Си-ретривер, американского танкера для перевозки нефти, были похищены в Гвинейском заливе и были освобождены примерно через три недели.

² National Security Council, *Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan* (Washington D.C., 2008).

чего.³ Мы рекомендовали, чтобы Совет по национальной безопасности сотрудничал с ведомствами для переоценки и актуализации его Плана действий; идентификации метрик, оценки расходов, выгод и эффективности деятельности США по борьбе с пиратством; и уточнения ролей и ответственностей отдельных ведомств. В марте 2011 мы свидетельствовали, что пиратство в водах Африканского рога продолжает оставаться серьезной проблемой, поскольку пираты изменили тактику, и мы еще раз повторили свои рекомендации относительно действий, которые могло бы предпринять правительство для усовершенствования действий США.⁴ К июню 2014 эти рекомендации не были реализованы и являются предметом обсуждения далее в этом докладе.

Поскольку пиратство и преступления на море продолжают развиваться на обоих побережьях Африки, а правительство США сталкивается с финансовыми ограничениями, мы попросили нас рассмотреть вопрос, существуют ли возможности для использования коллективных усилий и стратегий, использованных для противодействия пиратству около Африканского рога для разрешения проблемы пиратства и преступлений на море в Гвинейском заливе. Конкретно в этом докладе:

- оценивается, как пиратство в водах Африканского рога на восточном побережье изменилось после нашего доклада от 2010 года, и дается описание усилий США по оценке антипиратских действий при изменяющихся условиях; и
- определяются тенденции в пиратстве и преступлениях на море в Гвинейском заливе на западном берегу и мероприятия США для борьбы с ними и оценивается степень, в которой Соединенные Штаты провели оценку антипиратских мероприятий в Гвинейском заливе.

Для того, чтобы оценить, как пиратство в водах Африканского рога изменилось после 2010 года, мы проанализировали данные Международного морского бюро (ММБ) и Управления военно-морской разведки (УВМР) США о заявленных инцидентах, связанных с пиратством, взятием заложников и выплатой откупов в районе Африканского рога с 2008 по 2013 год.⁵ Мы рассмотрели методы

³ GAO, *Maritime Security: Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa*, GAO-10-856 (Washington, D.C.: GAO, 24 September 2010).

⁴ GAO, *Maritime Security: Updating U.S. Counterpiracy Action Plan Gains Urgency as Piracy Escalates off the Horn of Africa*, GAO-11-449T (Washington, D.C., 15 March 2011).

⁵ ММБ является подразделением Международной Торговой Палаты, учрежденным в 1981 году как некоммерческая организация, предназначенная для борьбы с любыми видами преступлений и нарушений на море. ММБ использует знания о судоходной отрасли, опыт и доступ к контактам по всему свету для обнаружения и расследования мошенничества, для идентификации новых криминологических методов и для выявления других угроз морской профессии. УВМР является подразделением военно-морских сил США, которое обеспечивает вооруженные силы США, разведку и заинтересованных политикой в этой сфере морской разведывательной информацией, в том

сбора данных, процессы ввода данных и предпринимаемых шагов для гарантирования разумной точности данных ММБ и УВМР. Мы установили, что данные достаточно надежны для целей этого доклада. Кроме того, мы встретились с должностными лицами из МО, МВБ, МП, Государственного департамента, МТ и МФ; с международными партнерами и представителями отраслей страхования, судоходства и частной деятельности в сфере безопасности для обсуждения их участия в таких антипиратских мероприятиях, как разработка лучших методов защиты судов от пиратских нападений, работая с международной Контактной группой по пиратству около берегов Сомали, и участия в военно-морских патрулях в водах Африканского рога.⁶ Мы встретились с должностными лицами из ассоциаций судоходной отрасли, которые представляют собственников и операторов более чем 80 процентов мирового торгового флота и считают себя выразителями объединенного голоса отрасли при формировании политики и стратегии отрасли; из ассоциаций отрасли страхования, чьи члены обеспечивают страховками более 90 процентов тоннажа океанского флота; из ассоциации отрасли частной деятельности в сфере безопасности, которая имеет 180 членов из 35 стран. Хотя высказывания представителей этой отрасли нельзя обобщать как относящиеся ко всей отрасли, которую они представляют, их точка зрения дает ценное понимание проблемы, поскольку каждый из них активно участвовал в совместных международных усилиях по борьбе с пиратством. Для определения степени, в которой Соединенные Штаты провели оценку своих антипиратских действий, как было предписано в Плане действий от 2008 года по противодействию пиратству в водах около Африканского рога, мы рассмотрели План действий от 2008 года, *Национальную стратегию морской безопасности* от 2005 года, *Политику подавления Пиратства и других преступных действий на море* от 2007, соответствующие политики, законы и резолюции Совета безопасности Организации Объединенных Наций (ООН). Мы также рассмотрели такие программные документы, как брифинги и резюме встреч, и беседовали с должностными лицами из МО, ДВБ, МП, Государственного департамент и МФ, а также из других органов, в том числе из Центрального командования военно-морских сил, береговой охраны и из Федерального Бюро Расследований (ФБР) для обсуждения выполнения Плана действий и реализации рекомендаций нашего доклада от сентября 2010 года относительно улучшения плана.⁷ Мы выбрали эти министерства и ведомства, поскольку План действий указывает, что они должны

числе анализами, генерированием и распространением научной, технической, геополитической и военной разведывательной информации.

⁶ В соответствии с резолюцией Совета безопасности ООН 1851 (2008), которая призывает государства и региональные организации, борющиеся с пиратством и вооруженными ограблениями в водах побережья Сомали, создать механизм международного сотрудничества, который действовал бы как общая точка контакта, 14 января 2009 года была учреждена Контактная группа по пиратству на побережье Сомали, которая должна способствовать обсуждению и координации действий между государствами и организациями для подавления пиратства у берегов Сомали.

⁷ GAO-10-856.

содействовать, координировать и предпринимать инициативу в соответствии с планом, и они являются членами Руководящей группы по борьбе с пиратством, созданной для контроля над выполнением плана.

Для установления тенденции в пиратстве и преступлений на море в Гвинейском заливе мы анализировали данные ММБ и УВМР о случаях пиратства – угонов, abordажей, попыток, стрельбы по кораблям и похищениям, – которые были зарегистрированы с 2007 по 2013 год. Как и с данными об Африканском роге, мы обсудили точность и надежность данных с представителями ММБ и УВМР и пришли к выводу, что данные достаточно надежны для целей этого доклада.⁸ Для оценки работы США по борьбе с пиратством и преступностью на море в Гвинейском заливе мы рассмотрели аннотации программ и резюме встреч и беседовали с должностными лицами из описанных выше ведомств США, с международными военными партнерами и партнерами из страховой отрасли, судоходной отрасли и сектора частной деятельности по обеспечению безопасности. Ведомства, международные партнеры и отраслевые ассоциации, с которыми мы беседовали, были те, которые мы идентифицировали как участников нынешней антипиратской деятельности в Гвинейском заливе или те, которые представляли или страховали собственников судов и операторов в этом регионе. Хотя констатации представителей отраслей нельзя распространять на всю отрасль, которую они представляют, их точка зрения дала нам углубленное понимание проблемы, поскольку каждый из них активно участвовал в совместных международных мероприятиях по борьбе с пиратством. Мы сравнили работу ведомств и их координацию с практиками, рекомендованными *Национальным планом информированности о морской акватории* и *Стратегией борьбы с транснациональной организованной преступностью*, которые используются для руководства работой, и в целом основаны на оценке риска. Полное описание наших задач, охвата и методологии можно найти в приложении I.

Мы провели этот аудит результатов деятельности с июня 2013 по июнь 2014 года в соответствии с общепринятыми стандартами государственного аудиторства. Эти стандарты требуют, чтобы мы спланировали и выполнили аудиторство для получения достаточных, адекватных доказательств, обеспечивающих рациональную основу для наших выводов и заключений, основанных на целях нашего аудита. Мы считаем, что полученные доказательственные материалы обеспечивают рациональную основу для наших выводов и заключений в соответствии с целями аудита.

⁸ Данные ММБ основаны на докладах судов и кампаний, оперирующих в регионе, представленных в ММБ. Согласно данным УВМР – которые скомпонованы из разных источников (например, из открытых источников в СМИ, данных ММБ и разных разведывательных источников) и подтверждены другими ведомствами США и другой информацией – действительное число инцидентов в Гвинейском заливе больше, чем число инцидентов, о которых есть доклады в ММБ. По мнению представителей УВМР и ММБ, причины для отличия между этими двумя наборами данных включают отличия в категоризации инцидентов, валидации источников, неполное докладывание и отличия в географическом масштабе.

Предпосылки

Пиратство является признанной глобальной проблемой

Согласно Женевской конвенции об открытом море от 1958 года и Конвенции ООН о морском праве (КООНМП), пиратством является любое из нескольких действий, в число которых входит каждый незаконный акт насилия или задержания, или каждый акт грабежа, совершенный в частных целях экипажем или пассажирами частного судна, направленный против другого корабля, воздушного судна, лиц или собственности на борту другого корабля в открытом море, или против корабля, воздушного судна, лиц или собственности в месте, находящемся вне юрисдикции какого бы то ни было государства.⁹ Согласно обеим конвенциям, все государства обязаны сотрудничать в максимально возможной степени для устранения пиратства в открытом море или в другом месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства и имеют право захватывать пиратские корабли или корабли, находящиеся под контролем пиратов, производить арест лиц и задерживать собственность на борту в открытом море или в любом месте, находящемся вне юрисдикции какого бы то ни было государства.¹⁰ Когда преступления, которые классифицируются как пиратство, совершаются в территориальных водах прибрежного государства, они обычно категоризируются как *преступления на море*. Для целей этого доклада мы описываем преступное поведение в Гвинейском заливе как *пиратство и преступность на море* с тем, чтобы включить пиратство в открытом море (т.е. вне юрисдикции какого бы то ни было суверенного государства), а также угоны, вооруженные ограбления, похищения

⁹ В общем случае, степень, в которой прибрежное государство может упражнять свой суверенитет и юрисдикцию на прилегающие воды, зависит от расстояния от берега. Территориальное море государства (называемое также его территориальными водами), которые простираются не больше, чем на 12 миль от его берега, являются акваторией, над которой государство упражняет свой суверенитет и юрисдикцию. В рамках прилегающей зоны государства – область вне территориального моря, простирающаяся не более, чем на 24 мили от берега государства – само государство может упражнять контроль, необходимый для предотвращения нарушения законов и правил на его территории или в его территориальных водах. Далее, в исключительной экономической зоне государства, которая простирается не более, чем на 200 морских миль от береговой линии – государство располагает суверенными правами (и властью упражнять соответствующую юрисдикцию) на исследование, эксплуатацию и сохранение и управление всеми природными ресурсами, но в которой все государства пользуются свободой морской и воздушной навигации. «Открытое море» включает все части моря вне национальной юрисдикции (т.е. вне исключительных экономических зон каких бы то ни было государств). В этом докладе термин пиратство относится к соответствующим актам, совершаемым в международных водах, а преступность на море к актам, совершаемым в территориальных водах государства.

¹⁰ Далее конвенции предполагают, что суды государства, которое осуществляет такие задержания, могут определять наказания и действия, предпринимаемые в отношении кораблей, воздушных судов или имущества, являющихся объектом прав третьих сторон, действующих добросовестно.

и попытки совершения этих преступлений в территориальных водах государства.

Пиратство и преступность на море у побережья Африканского рога и в Гвинейском заливе оказывают влияние на все страны мира. В 2013 году более 42000 судов прошли около Африканского рога, где проходят некоторые из самых нагруженных линий судоходства. В этих водах пираты нападают на торговые суда, на рыболовные корабли и лодки доу.¹¹ После 2008 года ООН приняла несколько резолюций Совета безопасности, касающихся противодействия пиратству у побережья Африканского рога.¹² Так же, в 2011 и 2012 году, признавая важность региона для судоходства и мировых энергетических ресурсов, ООН приняла резолюции, которые выражали глубокую озабоченность угрозой, представляющей пиратство и вооруженные ограбления в водах Гвинейского залива для международной навигации, безопасности и экономического развития стран региона.¹³

Пиратство у побережья Африканского рога отличается от пиратства в Гвинейском заливе

Типы преступлений, трафик судов и юридическая ответственность прибрежных государств, имеющие отношение к проблеме пиратства у побережья Африканского рога и в Гвинейском заливе, в принципе отличаются, как и реакция США

¹¹ Документы Организации Североатлантического Договора (НАТО) определяют термин «доу» как относящийся к судам традиционной конструкции, используемым как основные коммерческие транспортные средства в Красном море, Аденском заливе, Арабском заливе и Индийском океане. Конструкция и форма доу отличается от остальных типов торговых судов, а численность экипажа варьирует от 5 до 30 человек, которые, по определению НАТО, часто не имеют официальной морской или рыболовной квалификации.

¹² К примеру, резолюция 1816, принятая в июне 2008, разрешает государствам заходить в территориальные воды Сомали для подавления актов пиратства и вооруженного ограбления на море. Резолюция 2125, принятая в ноябре 2013, возобновляет мандаты и озабоченности, упомянутые в резолюции 1816 и в других резолюциях, касающихся пиратства вооруженных ограблений на море и заявляет о поддержке Федерального правительства Сомали, которое было сформировано в августе 2012 года после окончания временного мандата Переходного федерального правительства. Согласно резолюции 2125 международные вооруженные силы и организации могут действовать в сомалийских территориальных водах, поскольку новое правительство неспособно защищать береговую линию страны.

¹³ В октябре 2011 и феврале 2012 ООН приняла резолюции 2018 и 2039, соответственно требующие от государств вокруг Гвинейского залива координировать свою деятельность на национальном и региональном уровне с помощью международных партнеров, и среди прочего, развивать и применять национальные стратегии морской безопасности, включающие правовые рамочные документы для превенции и подавления пиратства и вооруженных ограблений на море, а также судебное преследование лиц, участвующих в таких преступлениях.

на них. Представители МО и Госдепартамента описали эти отличия следующим образом:

- *Типы преступлений:* Пиратство у побережья Африканского рога в целом характеризуется намерением получить выкуп, для чего пираты атакуют суда из-за экипажа, груза или самого корабля, которых захватывают на месяцы или даже годы для получения миллионов долларов в качестве выкупа за них. По мнению представителей МО, пиратство в Гвинейском заливе в целом характеризуется как вооруженные ограбления – например, угон нефтяных танкеров для кражи перевозимой нефти, – или целевые похищения с целью получения выкупа поблизости или в дельте реки Нигер. Кроме того, в отличие от взятия заложников и многодолларовых выкупов, которые характерны для Африканского рога и которые могут выражаться в задержании судов и их экипажей в течение нескольких месяцев или даже лет, похищения в водах дельты Нигера имеют продолжительность задержания в течении дней или недель, а выкупы находятся на уровне тысяч долларов и не обязательно подразумевают угон корабля. В большинстве случаев, пираты удерживают танкеры и их экипажи на время, необходимое для разгрузки нефти.¹⁴
- *Судоходство:* Характер прохождения судов через эти регионы разный. Морской трафик у побережья Африканского рога характеризуется большими, быстроходными грузовыми судами, пересекающими Аденский залив и Индийский океан. Пиратство в этом регионе включает пиратов, преследующих и берущих на бордаж движущиеся суда. В Гвинейском заливе, наоборот, торговые суда меньше и оперируют ближе к берегу, замедляют ход для захода в порты и останавливаются у удаленных от берега сооружений в территориальных водах или в исключительной экономической зоне прибрежных государств. Малая скорость и неподвижность делают эти суда легкой добычей для пиратов и преступников на море.
- *Юрисдикция и ответная реакция:* Попытки США бороться с пиратством у побережья Африканского рога и преступность на море в Гвинейском заливе развились в соответствии с конкретными характеристиками пиратства и преступности на море в каждом из этих регионов и со степенью, в которой Соединенные Штаты располагают юрисдикцией, а прибрежные государства располагают способностями реагировать в ответ. К примеру, ООН уполномочила международные вооруженные силы и организации заходить в территориальные воды и экономическую зону Сомали для проведения антипиратских операций и для патрулирования, как если они были бы в международных водах. Переходное и новое со-

¹⁴ По мнению представителей МО, к сентябрю 2013 не обнаружено никакой связи между пиратством в Гвинейском заливе и такими насильственными вооруженными группами, как Боко Харам, и кражи нефти и угон танкеров, как правило, совершаются преступными организациями с целью получения финансовой прибыли.

малийские правительства полагались на помощь международных вооруженных сил, поскольку они только еще создавали способности для обеспечения морской безопасности. В Гвинейском заливе, наоборот, морская безопасность в территориальных водах обеспечивается под руководством соответствующих признанных национальных правительств в регионе.¹⁵

Данные в приложении II показывают число попыток или успешных пиратских нападений у побережья Африканского рога и Гвинейского залива соответственно с 2010 по 2013 год.

В дополнение к видам преступлений, параметров траффика судов и юрисдикции, есть и другие характеристики, например, предоставление информации об инцидентах собственниками судов и операторами и способность пиратов использовать убежища на берегу для проведения операций, которые создают отличия между пиратством у побережья Африканского рога и преступности на море в Гвинейском заливе. Эти отличия сведены в таблицу 1.

Ответная реакция на пиратство у побережья Африканского рога предполагает совместные действия США и международных партнеров

После 2008 года международное сообщество предприняло шаги в ответ на акты пиратства у побережья Африканского рога, в том числе осуществление патрулирования кораблями США, НАТО и Европейского Союза (ЕС) и других в водах у побережья Сомали; создание международных военно-морских специальных групп с конкретным мандатом на проведение антипиратских операций и формирование добровольной многосторонней Контактной группы для координирования таких международных антипиратских действий, как развитие соответствующих практик судоходства и координация международных действий по охране

Таблица 1: Характеристики пиратства и преступности на море у Африканского рога и в Гвинейском заливе.

<i>Характеристики пиратства</i>	<i>Африканский рог</i>	<i>Гвинейский залив</i>
Место, где происходят инциденты	Международные воды	Территориальные и международные воды

¹⁵ В июне 2013 года правительства Анголы, Бенина, Буркина-Фасо, Бурунди, Камеруна, Капо Верде, Центрально-Африканской Республики, Чада, Конго, Демократической Республики Конго, Кот д'Ивуара, Габона, Гамбии, Ганы, Гвинеи, Гвинеи Биссау, Экваториальной Гвинеи, Либерии, Мали, Нигера, Нигерии, Сао Томе и Принципы, Сенегала, Сьерра Леоне и Того подписали *Кодекс поведения, касающийся пресечения пиратства, вооруженного разбоя и незаконной деятельности на море в Западной и Центральной Африке*, в котором требуется создать региональную рамку для противодействия пиратству и вооруженным ограблениям на море, в том числе взаимное предоставление информации, механизмы для оперативной координации и др.

Государства, обладающие юрисдикцией	Все государства обладают юрисдикцией в прибрежных водах Сомали и в международных водах	Прибрежные государства Гвинейского залива обладают юрисдикцией в 12-мильной зоне и все государства в международных водах
Качество уведомления об инцидентах ^a	Полная информация об инцидентах	Неполное уведомление об инцидентах
Характер судоходства	Трафик в районе происходит на больших скоростях и может избегать сомалийского побережья	Делаются заходы в порты прибрежных государств и суда движутся медленно или стоят на месте
Пиратские акторы	Гомогенные акторы (в основном из пяти сомалийских кланов)	Разнообразный набор акторов (бывшие боевики, преступники, члены транснациональных преступных организаций)
Виды бизнес моделей пиратства	Угон кораблей и похищение экипажей	Смешанная – угоны, разбой, кража груза, похищения с целью получения выкупа
Насилие в отношении экипажей/заложников	Нечастые изолированные инциденты	Частые инциденты с насилием во время актов пиратства
Суда, на которые совершаются нападения	Случайные суда, в частности тихоходные и плохо защищенные	Цели по наводке (т.е. пираты нападают на суда, о которых известно, что они перевозят конкретный груз, например нефть) и отдельные случайные суда
Реакция пиратов на вооруженные группы для обеспечения безопасности	Пираты избегают связываться с вооруженными группами для обеспечения безопасности	Пираты вступают в столкновения с вооруженными группами для обеспечения безопасности
Наличие безопасных убежищ	Безопасные убежища у побережья Сомали служат базами для операций	Ограниченное число безопасных убежищ служат базами для операций
Тип военно-морских сил, обеспечивающих безопасность в регионе	Международные силы безопасности обеспечивают военно-морское патрулирование	Прибрежные государства Гвинейского залива обеспечивают ограниченные военно-морские патрули

Источник: Анализ СП информации МО, Госдепартамента и ООН. | GAO-14-422

^a Согласно представителям МО, качество предоставления информации об инцидентах оценивается отношением числа инцидентов, о которых им известно к числу инцидентов, о которых поступили доклады.

правопорядка. Признавая, что морская торговля лежит в основе глобальной экономической безопасности и является жизненно важным вопросом для национальной безопасности, Соединенные Штаты разработали политику и планы сотрудничества со своими международными партнерами и для мобилизации межведомственной реакции в самих США. В декабре 2008 года СНБ опубликовал План действий, в котором рассматривается противодействие пиратству, исходящему из Сомали. План действий требовал от Государственного секретаря и Министра обороны создать межведомственную целевую группу на высоком уровне – Руководящую группу по борьбе с пиратством – для координирования, реализации и мониторинга за действиями, содержащимися в плане. Кроме того, СНБ постановил, чтобы МО, МВБ, МП, Госдепартамент, МТ, МФ и Аппарат директора национальной разведки предприняли координированные инициативы в соответствии с планом и наличными ресурсами.¹⁶

Разные мероприятия привели к снижению пиратства у побережья Африканского рога после 2010 года, но Соединенные Штаты не актуализировали свой План действий

Случаи пиратства у побережья Африканского рога уменьшились после 2010 года

Пиратская деятельность у побережья Африканского рога ослабла, как показывает число сообщений об инцидентах, числе взятых заложников и суммах денег, уплаченных в качестве выкупов в 2013 году по сравнению с предшествующими годами. В сентябре 2010 года мы докладывали, что число успешных пиратских нападений и попыток нападений у побережья Африканского рога увеличилось от 30 в 2007 до 218 в 2009 году.¹⁷ Наш анализ данных, предоставленных ММБ, которое собирает сообщения об инцидентах от собственников судов и операторов, показывает, что число пиратских инцидентов продолжало расти до 235 в 2011, но затем уменьшилось до всего 15 случаев в 2013 году, как показано на фигуре 3.¹⁸

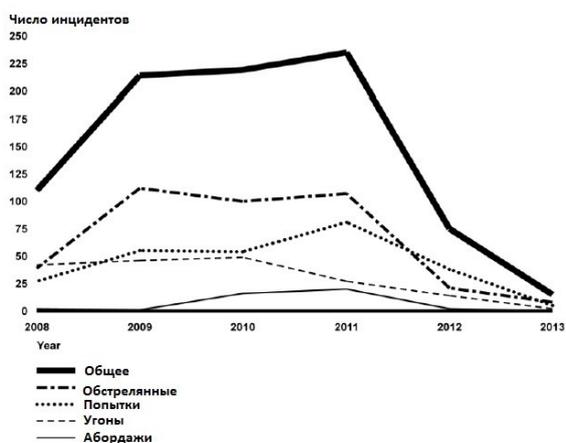
В то же время число заложников, взятых при пиратских нападениях, возросло от 815 в 2008 году до 1016 в 2010, но снизилось до 34 в 2013, как показано на фигуре 4.

По мере того, как росло число взятых при пиратских нападениях заложников, количество денег, уплаченных пиратам в качестве выкупа, так же увеличивалось. Согласно Управлению ООН по наркотикам и преступности и Всемирному банку, минимальная оценка денег, уплаченных в качестве выкупов для освобождения

¹⁶ Список ведомств США, международных партнеров и партнеров из судоходной отрасли, участвующих в борьбе с пиратством у побережья Африканского рога к сентябрю 2010 года можно найти в GAO-10-856, стр. 11 и 15.

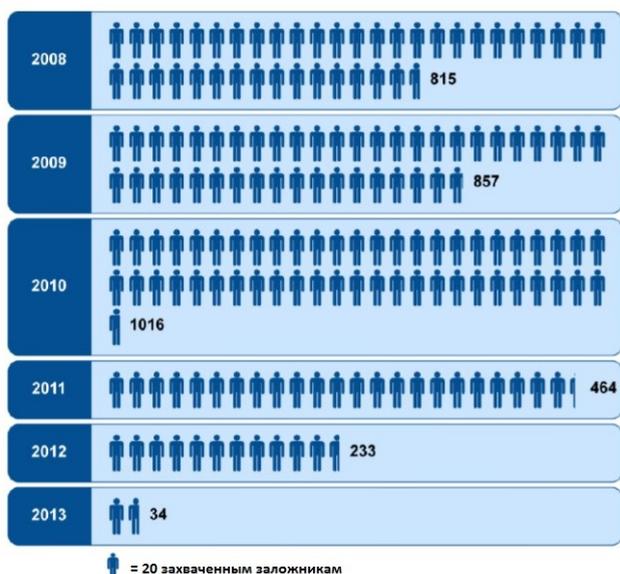
¹⁷ GAO-10-856.

¹⁸ Зарегистрированные случаи пиратства могут варьировать в зависимости от того, какие действия регистрируются, и в их число могут входить: (1) взятие на abordаж, (2) угон судов, (3) попытки abordаж и (4) обстрел кораблей.



Источник: Анализ СП данных Международного Морского Бюро | GAO-14-422

Фигура 3: Сообщения об инцидентах, связанных с пиратством у побережья Африканского рога с 2008 по 2013 год.



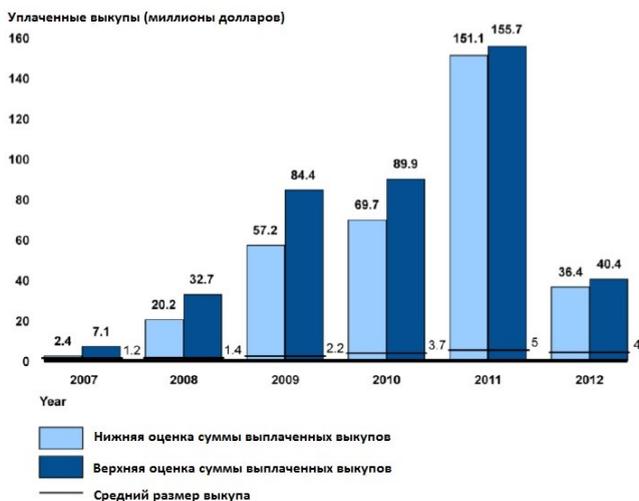
Замечание: В число взятых заложников входят жертвы, похищенные с лодок доу, рыболовных кораблей и торговых судов. В 2013 году, однако, с торговых судов не было взято никаких заложников.

Фигура 4: Взятые заложники у побережья Африканского рога с 2008 по 2013.

деня заложников в долларовом выражении увеличилась от 2.4 миллиона в 2007 году до 151.1 миллиона в 2011 году и упала до 36.4 миллиона в 2012.¹⁹ Тогда как средний размер выкупа в 2007 году составлял \$ 1.2 миллиона в 2007, оценка среднего выкупа увеличилась до \$ 4 миллионов в 2012, как показано на фигуре 5. По данным представителей Государственного департамента, к концу 2013 года сомалийские пираты удерживали по крайней мере 49 заложников из 11 стран.

Официальные представители объясняют спад пиратства у побережья Африканского залива сочетанием усилий по превенции, пресечению и судебному преследованию пиратства

План действий устанавливает роль США в борьбе с пиратством как совместную, направленную на подключение всех стран и партнеров из судоходной отрасли, заинтересованных в безопасности на море. МО, МВБ, МП, Госдепартамент, МТ и МФ в сотрудничестве со своими международными партнерами и партнерами из судоходства реализовали мероприятия в районе Африканского рога по трем направлениям, установленным в Плане действий: (1) предотвращение пиратских нападений путем уменьшения уязвимости этого морского региона, (2) пресечение актов пиратства средствами, находящимися в соответствии с международным правом и правами и ответственностями прибрежных государств и госу-



Источник: Всемирный банк 2013. | GAO-14-422

Фигура 5: Оценки общей суммы и среднего размера выкупов, уплаченных при пиратских инцидентах у побережья Африканского рога с 2007 по 2012 год.

¹⁹ *Pirate Trails: Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa*, A World Bank Study (Washington, D.C.: World Bank, 2013), doi:10.1596/978-0-8213-9963-7.

дарств, под флагом которых плавают корабли и (3) гарантирование того, что те, кто совершают акты пиратства, ответят за свои действия путем содействия судебному преследованию подозреваемых в пиратстве.²⁰

Работа США по предотвращению пиратства

Государственные ведомства США в сотрудничестве с их международными партнерами и партнерами из судоходной отрасли предприняли некоторые шаги для сдерживания пиратства и снижения уязвимости судов, проплывающих мимо Африканского рога. Официальные лица МО и Госдепартамента и представители каждой из восьми отраслевых ассоциаций, с которыми мы встречались, подчеркивали, что меры превенции в своей совокупности работают хорошо, и дали следующие примеры такой работы по предотвращению пиратства.

- *Совместная работа с судоходной отраслью:* Государственные ведомства США работали совместно с партнерами из судоходства, чтобы разработать руководство и требования по применению антипиратских мер. К примеру, Береговая охрана издала Директивы для обеспечения морской безопасности (MARSEC), которые являются руководством для собственников и операторов судов США как реагировать на появляющиеся угрозы безопасности.²¹ Эти директивы включают описание методов для предотвращения пиратских нападений и требуют, чтобы суда, работающие в водах, где есть повышенный риск, актуализировали свои планы по обеспечению безопасности, включив в них протоколы по обеспечению безопасности на случаи терроризма, пиратства и вооруженного разбоя в отношении судов, оперирующих в водах повышенного риска. Среди прочего, эти планы рассматривают вопросы необходимости в улучшении оборудования для сдерживания, наблюдения и обнаружения; вопросы реакции экипажей на случай обнаружения потенциального нападения или уже совершающегося нападения и вопросы координации с организациями, борющимися с пиратством, которые могут оказать содействие. Эти методы обязательны для судов под флагом США, оперирующих в водах повышенного риска и рекомендованы для кораблей, плавающих под иностранным флагом, в Наставлении Береговой охраны по обеспечению безопасности в портах и в циркулярах Комиссии по морской безопасности Международной Морской Организации (ММО).²²

²⁰ Государство, под флагом которого плавают корабли, это государство, где зарегистрировано данное судно. В принципе, государство флага имеет право применять свои, а также международные правила, в том числе и те, что касаются стандартов безопасности в отношении этих судов.

²¹ Port Security Advisory (2-09) (Rev. 3) Maritime Security (MARSEC) Directive 104-6 (series), *Guidelines for U.S. Vessels Operating in High Risk Waters*, January 07, 2011.

²² Как специализированное ведомство ООН, ММО является органом для установления глобальных стандартов в сфере безопасности, надежности и экологичности междуна-

Кроме того, Береговая охрана и Морская администрация МТ (MARAD) совместно приняли на себя председательство Рабочей группы 3 по проблеме пиратства у побережья Сомали, работа которой была направлена на повышение осведомленности судоходной отрасли. В этой рабочей группе были разработаны и усовершенствованы методы по программе *Лучшие практики менеджмента защиты против базированного в Сомали пиратства* (ЛПМ), разработанные представителями судоходства в рабочей группе и направленные на сдерживание, предотвращение и недопущение случаев пиратства у побережья Африканского рога. ЛПМ были введены в 2008 году как совместная стратегия судоходства и подверглись актуализации на базе уроков из изученных случаев пиратства по всему региону. 4-ая версия ЛМП была выпущена в августе 2011, и в ней рекомендованы 14 конкретных мер, которые судоходные компании могут предпринять с целью ослабления пиратской деятельности, когда их суда проходят через воды повышенного риска около Африканского рога. В число этих мер входят обеспечение дополнительных наблюдателей во время вахт, укрепление физических барьеров, предотвращающих проникновение на корабль, и создание безопасного пункта или надежной цитадели на корабле для обеспечения безопасности экипажа и корабля при поднятии на борт пиратов. Применение ЛПМ не обязательно; должностные лица каждой из восьми ассоциаций судоходной отрасли, с которыми мы беседовали, описали ЛПМ скорее как набор инструментов, который собственник или капитан корабля может конфигурировать в зависимости от ситуации и от рисков, с которыми сталкивается судно. Представители одной ассоциации страховых компаний, с которыми мы встречались, заявили, что ее члены поощряют и рассматривают использование этих практик при установлении цен на свои продукты на базе мер, которые собственники судов предпринимают для снижения рисков.

Из разных используемых практик представители шести государственных ведомств США, участвующих в деятельности по борьбе с пиратством, и восьми ассоциаций судоходной отрасли, с которыми мы беседовали, выделили использование частной вооруженной контрактной охраны кораблей как ключевой фактор для снижения числа случаев пиратства у побережья Африканского рога. Однако, каждая из восьми ассоциаций судоходной отрасли, с которыми мы беседовали, заявила, что они не хотели бы, чтобы вооруженные группы для обеспечения безопасности стали бы долгосрочным стандартом, в основном из-за опасностей, связанных с использованием силы и оружия на борту кораблей, а также и из-за расходов, которые в среднем составляют \$ 5,000 в день на группу охраны из четырех человек. Те же официальные лица дополняют, что требование обеспечить дополнительный экипаж для постоянного наблюдения за подозрительной

родного судоходства. Его основной задачей является создание регуляторной рамки для судоходства, которая справедлива и эффективна, универсально принята и применяется. Комиссия по морской безопасности является техническим органом, в котором участвуют представители каждого государства-члена ММО и который, среди прочего, рассматривает и предлагает рекомендации и руководящие указания по проблемам безопасности для возможного утверждения ассамблеей ММО.

активностью является относительно недорогостоящей мерой по сравнению с вооруженной охраной на корабле – бременем, которое не по силам малым судоходным компаниям. Поскольку расходы на безопасность являются проблемой, а угроза пиратства в последнее время снижается, представители МО, ЕС и НАТО выразили озабоченность тем, что некоторые судоходные компании могут попытаться ограничить численность и квалификацию команд, обеспечивающих безопасность, как и время, на которое их используют для защиты кораблей.

- *Стратегическая коммуникация*: согласно представителям Африканского командования МО, стратегическая коммуникация, осуществляемая через сомалийские радиостанции, является также эффективным методом предотвращения пиратства. Эти представители заявили, что Соединенные Штаты и их международные партнеры поддерживают сотрудничество с программами сомалийских радиостанций для информирования сомалийского общества об опасностях пиратства и актов насилия в отношении заложников.

Усилия США по пресечению актов пиратства

Усилия США по пресечению актов пиратства включают работу с международными партнерами, направленную на позиционирование ресурсов для препятствования пиратству на море и предотвращения финансирования пиратов на суше. В качестве мер для предотвращения случаев пиратства МО, Госдепартамент, ЕС и НАТО приводят следующие примеры осуществляемой США деятельности.

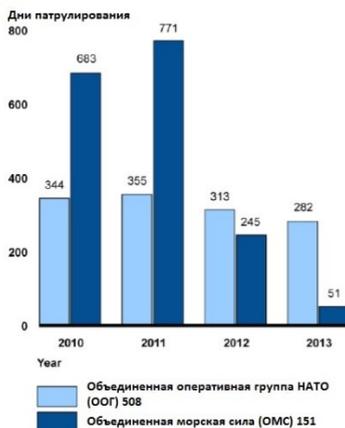
- *Операции морской коалиции*: представители МО, Госдепартамента, судоходства, ЕС и НАТО указали на присутствие международных военно-морских сил в регионе как на ключевой фактор для предотвращения и пресечения пиратской активности. Три многонациональные морские коалиционные операции – Объединенная оперативная группа (ООГ) 151, операция Военно-морских сил ЕС (ВМС ЕС) «Аталанта» и операция НАТО «Океанский щит»²³ — наряду с независимыми силами, развернутыми такими странами вне НАТО и ЕС как Китай, Индия, Япония и Южная Корея, работали на защиту вод побережья Африканского рога и Международно рекомендованного транзитного коридора (МРТК).²⁴ США участвуют в этой деятельности в основном посредством

²³ ООГ 151 – это многонациональная военно-морская оперативная группа, созданная в 2009 году с конкретной задачей реагировать на пиратские нападения в Аденском заливе и у восточного побережья Сомали. ВМС ЕС поддерживают присутствие для борьбы с пиратством в данном регионе через ООГ 465, участвующей в операции «Аталанта». НАТО поддерживает присутствие для борьбы с пиратством в регионе через ООГ 508, участвующей в операции «Океанский щит».

²⁴ МРТК является географической зоной, в которой суда защищены путем прохождения через нее группами, движущимися с общей скоростью, или в виде планового конвоя, сопровождаемого военным кораблем.

участия в ООГ 151 и в операции НАТО «Океанский щит». Представители МО и Госдепартамента считают, что эти операции эффективны в создании защитной силы в регионе, которая наращивает свои способности и позволяет Соединенным Штатам создавать новые партнерства с военно-морскими силами со всего света.

- *Присутствие США:* По мнению представителей Военно-морских сил, хотя с 2013 года Соединенные Штаты не участвуют регулярно военными судами в ООГ 151, присутствие США играет важную роль в стимулировании других государств принимать участие в этой оперативной группе. Кроме того, Военно-морские силы могут перенаправлять суда из других миссий, например по борьбе с наркотиками или с терроризмом, для участия в оперативной группе в определенные дни или на короткие периоды времени и в случае необходимости реагировать на чрезвычайную ситуацию, если эти суда находятся поблизости или они наиболее подходящие по возможностям в соответствии с главной целью сохранять безопасность жизни на море. Соединенные Штаты регулярно предоставляли с 2010 по 2014 год по крайней мере одно судно в поддержку антипиратской миссии операции НАТО «Океанский щит». По мере уменьшения числа случаев пиратства у побережья Африканского рога, число дней патрулирования тоже уменьшалось, как показано на фигуре 6.



Источник: Анализ СП данных Министерства обороны. | GAO-14-422

Заметка: Дни патрулирования, это дни, в которых военно-морское судно активно патрулирует в вопросных водах.

Фигура 6: Дни патрулирования военно-морских судов США в составе оперативных групп у побережья Африканского рога с 2010 по 2013 год.

- *Пресечение финансирования пиратства*: чтобы помешать использованию доходов от пиратства, Казначейству США предоставлено право блокировать финансовые транзакции известных пиратских акторов путем применения Исполнительного указа 13536, когда существует связь с интересами США.²⁵ В силу этих полномочий, Казначейство может накладывать санкции на лица, предоставляющие финансирование известным пиратским акторам и может блокировать транзакции, если в них участвуют финансовые институты США. Представители одной из ассоциаций страховых компаний, с которыми мы встретились, считают, что собственники судов могут иметь страховые полисы, по которым компаниям восстанавливаются деньги, уплаченные в качестве выкупа в результате пиратских нападений. По мнению представителей Казначейства, американские и международные компании из судоходной отрасли поначалу выражали опасения, что восстановление средств, потраченных на выкупы, может быть запрещено этим исполнительным указом. Официальные представители Казначейства также заявили, что этот указ имеет специфическое применение, применяется только в конкретных случаях и с марта 2014 года не применялся официально в отношении потенциальных выплат выкупа.

Работа США по содействию привлечения к ответственности подозреваемых в пиратстве

План действий направлен на гарантирование того, что те, кто совершают акты пиратства, будут привлекаться к ответственности за свои действия путем содействия судебному преследованию подозреваемых в пиратстве и образованию дел в судах США по обвинению в пиратстве. Представители МО, Госдепартамента и МП дали несколько примеров того, как Соединенные Штаты сыграли определенную роль в гарантировании привлечения пиратов к ответственности.

- *Создание способностей, обеспечивающих правопорядок*: Соединенные Штаты способствуют расширению потенциала для обеспечения правопорядка в этом регионе двумя основными путями. Военно-морская служба уголовного расследования проводит расследования и разработала руководство, которое дает рекомендации органам правопорядка, расследующим акты пиратства на море. И второе, Соединенные Штаты вносят свой вклад в поддержку базы данных о пиратстве, администрируемой Интерполом, что позволяет правоохранительным органам иметь доступ к свидетельствам, связанным с пиратскими инцидентами, хотя расследования, проводимые ведомствами США, в основном связаны со случаями, когда затрагиваются интересы США.²⁶

²⁵ Смотри Exec. Order No. 13,536, *Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in Somalia*, 75 Fed. Reg. 19,869 (15 April 2010).

²⁶ Интерпол является межправительственной организацией, включающей 190 стран-членов, которая способствует международному полицейскому сотрудничеству. Страны

- *Создание правового потенциала*: государственные ведомства США также предоставляли связанную с созданием правового потенциала помощь странам в регионе, например Кении и Сейшелам, для охраны правопорядка и судебного преследования пиратства. В число таких мероприятий входило создание региональных судов и строительство тюрем в Сомали. Кроме того, МО, МП и Госдепартамент работали с международными партнерами для заключения соглашений о судебном преследовании и гарантирования того, что пираты подвергаются расследованию и привлекаются к ответственности за свои преступления. К ноябрю 2013 года двадцатью двумя странами были задержаны для проведения расследования, для проведения судебного разбирательства или были осуждены 1130 сомалийских пиратов.
- *Привлечение к ответственности за пиратство в США*: в силу международного права в открытом море Соединенные Штаты обладают юрисдикцией привлекать к ответственности каждого, кто совершил акт пиратства, а затем приведен или обнаружен в Соединенных Штатах.²⁷ Судебные разбирательства в США привели к вынесению приговора, по крайней мере, 28 сомалийским пиратам с 2010 года. В 2010 году федеральным жюри были осуждены за пиратство и связанными с пиратством преступлениями пять мужчин из Сомали, что по мнению представитель МП является первым процессом против пиратства с 1820 года и рассматривается как первое из серии дел по инициативе государственного обвинения, направленных на ограничение распространения пиратства у берегов Африки. В феврале 2013 года федеральное жюри признало пятерых сомалийцев виновными в пиратстве и других преступлениях в связи с нападением на судно военно-морских сил США «Эшланд». Кроме того, в ноябре 2013 года сомалийский пират, принимавший участие в убийстве четырех американцев на борту яхты у побережья Сомали в ходе неудавшейся попытки похищения, был приговорен к 21 году тюрьмы за причастность к их смерти.²⁸ Так же, представители МО, Госдепартамент и ПМ считают, что эти судебные процессы показали, что пиратство имеет серьезные последствия для тех, кто в нем принимает участие, и стали серьезным сдерживающим фактором. Однако, представители МП и Госдепартамента сказали нам, что особенно в тех случаях, когда угнанное судно или похищенный экипаж не имеют связи с США, более подходящей ролью для Соединенных Штатов было бы

члены работают вместе, чтобы обеспечить целенаправленную подготовку, экспертную поддержку расследования, соответствующие данные и защищенные каналы связи, среди других услуг.

²⁷ См. 18 U.S.C. § 1651.

²⁸ В общей сложности, этот процесс закончился тем, что суд доказал вину трех пиратов и еще одиннадцать сами признали свою вину, причем все были приговорены как минимум к пожизненному заключению.

предоставление технической помощи другим странам в привлечении к судебной ответственности пиратов.

Приложение III дает резюме трех курсов действий и конкретных действий, описанных в Плане действий. МО, Госдепартамент, Береговая охрана США, МП и МТ считают, что спад пиратских нападений является результатом коллективного применения этих мер. Представители этих ведомств отметили, что правительства и судоходная отрасль работают вместе для уменьшения уязвимости и предотвращения нападений. Представители МО, Госдепартамент, ЕС и НАТО, а также представители восьми ассоциаций судоходного сектора, с которыми мы беседовали, предупреждали, что приостановление работы по борьбе с пиратством может привести к возрождению пиратства у Африканского рога. Они считают, что пиратство у побережья Африканского рога является преступной деятельностью, порожденной неразрешенными экономическими проблемами в Сомали. Они отмечают, что применяемые на месте методы уменьшили вероятность успешных пиратских нападений, увеличив риск для пиратов, но возможности и мотивация пиратов не изменились.

План действий США не был актуализирован, как мы рекомендовали в 2010 году

План действий был опубликован в декабре 2008 года, когда пиратство у побережья Африканского рога было на подъеме, но он не был актуализирован, как мы рекомендовали в 2010 году, для того чтобы учесть меняющуюся динамику пиратства, как например использование судоходством вооруженных команд для обеспечения безопасности, или резкое уменьшение числа пиратских нападений, или использование рекомендаций, которые мы дали раньше и которые направлены на включение элементов стратегического подхода. План действий был разработан с целью идентифицировать и применять меры для пресечения пиратской деятельности у побережья Африканского рога. Задачей плана было ответить на увеличивающуюся угрозу и на взаимной основе поддерживать долгосрочные инициативы, направленные на укрепление государственного управления, правопорядка, безопасности и экономического развития Сомали. В сентябре 2010 года мы рассмотрели План действий, который должен был привести в исполнение *Национальную стратегию безопасности на море*²⁹ и *Политику пресечения пиратства и других уголовных насильственных действий на море*³⁰ в отношении

²⁹ *Национальная стратегия морской безопасности* была создана в исполнение Президентской директивы о национальной безопасности NSPD-41/Президентской директивы о внутренней безопасности HSPD-13 (21 декабря 2004), и в ней пиратство определено как угроза, которая в стратегии должна быть учтена.

³⁰ В документе *Политика пресечения пиратства и других преступных действий, связанных с использованием насилия на море* сказано, что политика Соединенных Штатов направлена на пресечение пиратства путем, среди прочего, «тем, что они и дальше будут возглавлять и поддерживать международные усилия по пресечению пиратства и

пиратства у побережья Африканского рога. В то время мы установили, что План действий не был пересмотрен с тем, чтобы учитывать изменившуюся тактику пиратства и не указывал, какие государственные ведомства должны выполнять большую часть мероприятий.³¹ Кроме того, мы нашли, что Администрация Совета Национальной Безопасности (АСНБ) не включила в полной мере в План действий такие особенности стратегического подхода, как меры для оценки эффективности использования ресурсов США в борьбе с пиратством, оценку ролей и ответственностей или анализ расходов, связанных с действиями США, в сравнении с получаемыми выгодами.³²

В результате всего этого, в сентябре 2010 года мы рекомендовали АСНБ в сотрудничестве с Министром обороны, Госсекретарем, Министрами внутренней безопасности, транспорта и финансов, а также с Генеральным прокурором: (1) заново провести оценку и пересмотреть План действий, чтобы в большей степени учесть развивающиеся условия у Африканского рога и их влияние на приоритеты и планы; (2) определить измерители эффективности для оценки деятельности США по борьбе с пиратством; (3) дать указания Руководящей группе по борьбе с пиратством идентифицировать цену мероприятий США по борьбе с пиратством, включающую оперативные расходы, расходы на поддержку и расходы на личный состав; оценить пользу и эффективность деятельности США по борьбе с пиратством и (4) уточнить роли и ответственности отдельных ведомств и разработать совместное руководство, механизмы обмена информацией и другие меры для межведомственной реализации таких ключевых мероприятий, как стратегическая коммуникация, пресечение использования доходов от пиратства и содействие для привлечения к судебной ответственности.³³ К моменту, когда мы представили наш доклад в 2010 году, условия у побережья Африканского

будут требовать от других государств предпринимать решительные действия как индивидуально, так и как часть международных усилий».

³¹ Оценку прогресса, достигнутого в осуществлении Плана действий к сентябрю 2010 года можно найти в GAO-10-856, p. 19.

³² Мы разработали основные моменты стратегического подхода после того, как изучили законодательные и исполнительные мандаты, в том числе Акт об оценке результатов работы правительства от 1993 года; общую литературу по стратегическому планированию и оценке результатов и руководство Офиса менеджмента и бюджета для составления Повестки менеджерской деятельности Президента и установили, что нет никаких законодательных и исполнительных мандатов, определяющих регулярный набор требуемых или желаемых характеристик для национальных стратегий. В число этих характеристик входят: 1) декларация цели, охвата и методологии, 2) формулировка проблемы, 3) измерители целей, приоритетов и достигнутых результатов, 4) менеджмент расходов и рисков, 5) роли, ответственности и механизмы координации и 6) интегрирование с другими стратегиями. Более подробное обсуждение этой проблематики можно найти в *Combating Terrorism: Evaluation of Selected Characteristics in National Strategies Related to Terrorism*, GAO-04-408T (Washington, D.C: GAO, 3 February 2004).

³³ Наши рекомендации были предназначены для Аппарата национальной безопасности, который изменил свое наименование на Аппарат Совета национальной безопасности после выхода Исполнительного указа 13657 10 февраля 2014.

рога изменились по сравнению со временем разработки Плана действий в 2008 году. Однако, к июню 2014 года АСНБ не выполнила полностью все четыре наши рекомендации от сентября 2010, как показано в Таблице 2.

Таблица 2: Состояние выполнения рекомендаций за период с сентября 2010.

<i>Рекомендация от 2010</i>	<i>Что сделано после 2010</i>
Провести оценку и пересмотреть План действий с целью учесть изменение условий в водах вокруг Африканского рога и их влияние на приоритеты и планы.	План действий не обновлен. В сентябре 2010 мы рекомендовали, чтобы АСНБ обновил План действий, так как пиратство росло и пиратская тактика менялась. С тех пор условия у Африканского рога продолжали изменяться. Судоходство часто использовало вооруженные команды на борту кораблей для обеспечения безопасности. В августе 2012 года было образовано международно признанное федеральное правительство Сомали и ответственность за стратегическую коммуникацию была передана ему. Пиратство резко сократилось в 2012 и 2013 году. Операции по борьбе с пиратством Военно-морских сил ЕС и НАТО у побережья Африканского рога должны закончиться к концу 2016 года. Представители государственных ведомств признают, что обновление Плана действий необходимо, и они предоставили исходные данные АСНБ, но к марту 2014 года они не получили никаких руководящих указаний со стороны АСНБ относительно каких бы то ни было изменений в планах или мероприятиях по борьбе с пиратством. Комментируя проект этого доклада, представитель АСНБ заявил, что разработан глобальный план действий с отдельным приложением для Африканского рога и ожидается, что он будет опубликован летом 2014 года.
Идентифицировать измерители эффективности для использования при оценке мероприятий, проводимых США для борьбы с пиратством.	Не установлены измерители для оценки мероприятий по борьбе с пиратством. В сентябре 2010 года мы рекомендовали, чтобы АСНБ включил измерители эффективности в План действий для того, чтобы дать направленность деятельности по борьбе с пиратством и информацию, которую можно было бы использовать при принятии стратегических и связанных с использованием ресурсов решений. В ходе этого анализа представители Госдепартамента сказали нам, что в качестве измерителей используется число заложников и число угнанных кораблей, но нет установленных формализованных измерителей, и их решения основываются на дискуссиях, а не на формализованных оценках. Однако, эта информация не дает понимания, какие мероприятия имеют наибольший эффект для пресечения пиратства.
Распорядить Руководящей группе по борьбе с пиратством идентифицировать	Нет полного слежения за расходами и пользой от мероприятий США по борьбе с пиратством. В сентябре 2010 года мы докладывали, что Соединенные Штаты не соби-

<p>расходы США на проведение мероприятий по борьбе с пиратством, в том числе оперативные, сопутствующие и на личный состав, и оценить пользу и эффективность американских мероприятий по борьбе с пиратством.</p>	<p>рают информацию, необходимую для определения наиболее эффективного с точки зрения расходов сочетания мероприятий по борьбе с пиратством. В ходе данного исследования мы получили информацию от ведомств, идентифицирующую некоторые расходы, связанные с мероприятиями по борьбе с пиратством. К примеру, расходы на борьбу с пиратством МО достигли пика в 2011 году и составляли около \$ 275 миллионов, а в 2013 году уменьшились до около \$ 70 миллионов. Госдепартамент следит за финансовыми средствами, использованными для выполнения его функций по борьбе с пиратством и на обеспечение безопасности на море, а также за иностранной помощью, оказываемой африканским государствам. Однако, большинство ведомств не следят систематически за расходами на борьбу с пиратством, так как эти мероприятия и деятельности обычно попадают в более широкую категорию морской безопасности. Кроме того, Руководящая группа по борьбе с пиратством не идентифицировала пользу от разных мероприятий по борьбе с пиратством в сравнении с их ценой и потраченными ресурсами.</p>
<p>Уточнить роли и ответственности отдельных ведомств и разработать совместное руководство, механизмы для обмена информацией и другие средства для межведомственного функционирования и для реализации таких ключевых мероприятий, как стратегическая коммуникация, пресечение использования доходов от пиратства и облегчение судебного преследования.</p>	<p>Роли и ответственности ведомств определены для некоторых задач. В сентябре 2010 года мы докладывали, что ведомства отметили меньший прогресс в реализации пунктов Плана действий, которые предполагают участие множества ведомств, чем в реализации пунктов, ответственность за которые лежит на одном ведомстве. С тех пор ведомства США определили роли и ответственности для реализации процесса Оперативной реакции на морскую угрозу (ОРМУ) для инцидентов, связанных с пиратством, в которых затрагиваются интересы США.^b Представители МП заявили, что АСНБ также идентифицировал роли и ответственности при транспортировании подозреваемых в пиратстве для привлечения к ответственности. Однако, АСНБ не распределил роли и ответственности для всех мероприятий, включенных в План действий.</p>

Источник: Анализ СП информации МО, ДВБ, МП Госдепартамента, Казначейства и АНСБ. | GAO-14-422

^a В эти расходы входят и расходы на воздушное и морское патрулирование, а также на контрактную логистику.

^b ОРМУ является отдельным, одобренным президентом, планом для осуществления координированной государственной реакции США на угрозы Соединенным Штатам и их интересам в морском пространстве. План ОРМУ содержит требования к оперативной координации для обеспечения быстрых и решительных действий, направленных на противодействие угрозам на море.

- Комментируя проект этого доклада, представитель АСНБ заявил, что План действий актуализируется путем составления общего плана действий с отдельным приложением специально для Африканского рога, но не уточнил, будет ли включать этот план все элементы, указанные в наших рекомендациях. Мы продолжаем считать, что наши рекоменда-

ции полезны и должны быть использованы. Хотя условия, оказывающие влияние на пиратство у побережья Африканского рога, изменились после 2010 года, действия США по борьбе с пиратством определяются Планом действий от 2008 года. Представители каждого из шести ведомств, участвующих в деятельности по борьбе с пиратством, отметили, что текущие усилия на деле пресекают пиратство у побережья Африканского рога, но результаты неустойчивы и пиратство может возродиться без устранения его первопричин. План действий был разработан в период, когда политика США была направлена на разрешение проблем при отсутствии функционирующего правительства Сомали и без присутствия США в этой стране. Так как государственные ведомства США и судоходная отрасль имеют ограниченные ресурсы для борьбы с пиратством, мы продолжаем считать, что реализация наших рекомендаций была бы важной для понимания расходов, выгод и измерения эффективности усилий США по борьбе с пиратством. Представители МО, Береговой охраны, МП и Госдепартамента, а также представители судоходной отрасли отмечали, что пресечение пиратства основывалось на сочетании деятельности как правительства, так и судоходной отрасли, в частности на использование вооруженных команд, обеспечивающих безопасность частных судов, и на присутствии военно-морских патрулей. Однако, ведомства США не провели оценку, как практики судоходной отрасли и ресурсы правительства могли бы в потенциале взаимно дополнять свои роли и, соответственно, как это отразилось бы на расходах.³⁴ В сентябре 2010 года мы пришли к выводу, что в среде, где решения об использовании государственных ресурсов напрямую оказывают влияние на расходы судоходной отрасли и иностранных партнеров, балансирование уменьшения риска и увеличения выгод с расходами должно быть приоритетным.

Действия США направлены против пиратства и на обеспечение морской безопасности в Гвинейском заливе, но их оценка помогла бы проведению информированных мероприятий и определению необходимости в дополнительных действиях

Пиратство и преступления на море в Гвинейском заливе являются старой проблемой, хотя последние инциденты, может быть, указывают на изменение тактики и потенциала пиратов

Пиратство и преступления на море, главным образом вооруженные ограбления на море, кража нефти и похищения людей являются постоянной проблемой, которая продолжает способствовать нестабильности в Гвинейском заливе. Согласно данным УВМР, случаи пиратства и преступлений на море в Гвинейском

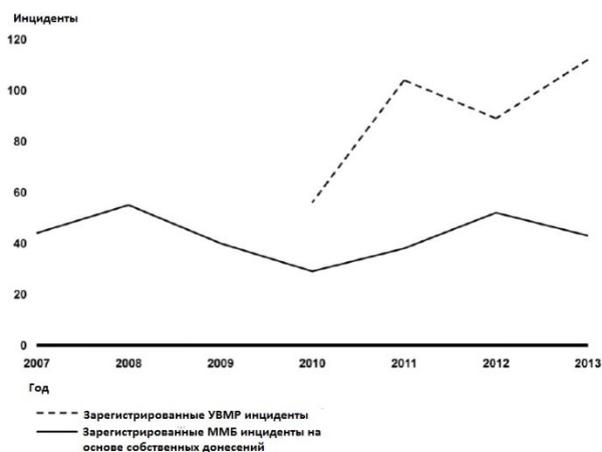
³⁴ Относительно описания расходов МО на борьбу с пиратством за период с 2010 по 2013 год смотри приложение IV.

заливе увеличились от 60 в 2010 году до более чем 100 в 2011 году, и достигли более чем 110 в 2013 году, как показано на фиг. 7. Согласно этим данным, в число инцидентов в 2013 году входили 11 угонов судов и 32 похищения членов экипажей. Согласно заявлениям представителей Африканского командования, УВМР, Госдепартамента и ММО этот рост пиратства и преступлений на море в Гвинейском заливе является составной частью давней, упорной проблемы в этом регионе. К примеру, согласно мнениям представителей МО, в 2007 году, до подъема пиратской активности у побережья Африканского рога, Гвинейский залив являлся наиболее активным в мире регионом в смысле пиратства. Согласно ММБ, число инцидентов с кораблями в Гвинейском заливе, о которых стало известно, за период с 2007 по 2009 год близко к числу инцидентов за период с 2011 по 2013 год.³⁵ Представители ММО добавили, что хотя инциденты, о которых были доклады, указывают на продолжающуюся, тяжелую проблему, число и частота инцидентов все же не поднялись до эпидемических пропорций, характерных для побережья Африканского рога.

Согласно Стратегии США для борьбы с транснациональной организованной преступностью и информации Управления по энергетической информации, а так же согласно заявлению Совета Безопасности ООН, пиратство и преступность на море являются угрозой для региональной торговли и стабильности в Гвинейском заливе. К примеру, по мнению Управления энергетической информации США, хотя Нигерия располагает вторыми по величине доказанными запасами сырой нефти в Африке, к декабрю 2013 года геологоразведочные работы там были на самом низком уровне за десятилетие в результате увеличивающихся проблем в сфере безопасности, связанными с кражей нефти, саботажем нефтепроводов на берегу и пиратству и морской преступности в Гвинейском заливе, а также в результате других неопределенностей в инвестировании и в управлении.

Более того, данные об инцидентах после 2010 года показывают, что пиратство удаляется от берега, вызывая опасения, что эти тенденции усиливаются. По мнению представителей Африканского командования США, УВМР и Госдепартамента и согласно данным ММБ, как показано на фигуре 2 этого доклада, пиратство и морские преступления в Гвинейском заливе до 2011 года случались в прибрежных районах Лагоса и у дельты Нигера. Однако, последние нападения имели место гораздо далее от вод Нигерии, что показывает более широкий до-

³⁵ Как показано на фигуре 7, ММБ информирует о спаде инцидентов в Гвинейском заливе в 2010 году. Управление ООН по наркотикам и преступности и Управление по энергетической информации США докладывали, что этот спад обязан амнистии 2009 года и последовавшим за этим прекращением огня между нигерийским правительством и боевиками из дельты Нигера, которые до этого были ответственны за нападения на предприятия нефтяной промышленности, в том числе за похищения, акты пиратства и нападения на нефтепроводы и другие нефтяные сооружения. Однако, согласно заявлению Управления по энергетической информации, а также по мнению представителей Госдепартамента, замедленный прогресс в реализации некоторых из условий амнистии в последние годы в свою очередь способствовал кражам нефти и другим нападениям.



Источник: Анализ СП данных Международного морского бюро и Управления военно-морской разведки. | GAO-14-422

Заметки: данные УВМР получены из множества источников данных (например, такие открытые источники данных, как отчеты СМИ, информация ММБ и данные разведки из всех источников) и подтверждены другими ведомствами США и другой информацией. Однако, согласно заявлениям представителей УВМР, подобных данных УВМР за период до 2010 года нет в наличии. Данные ММБ основаны на собственных донесениях судов и компаний, работающих в этом регионе, направленных напрямую в ММБ. Согласно заявлениям представителей МО, Госдепартамента, судоходства и ММБ, есть несколько причин для различия между двумя наборами данных, в том числе отличия в категоризации инцидентов, валидации источников, неполное докладывание об инцидентах и разница в географическом охвате. Обсуждение данных, использованных в этом докладе, можно найти в приложении I.

Фигура 7: Случаи пиратства и преступлений на море в Гвинейском заливе с 2007 по 2013 год.

ступ пиратства, а также увеличение числа вовлеченных прибрежных государств. К примеру, после 2011 года были зарегистрированы несколько угонов танкеров гораздо западнее Того и Берега Слоновой Кости, чем наблюдалось до этого, согласно представителям УВМР. Далее, угон танкера в июле 2013 года у побережья Габона и подобный инцидент у побережья Анголы в январе 2014 являются к марту 2014 года наиболее южными случаями, в которых были угнаны суда и приведены в Нигерию для разгрузки украденной нефти. Согласно заявлениям представителей АФРИКОМ, способность реализовать такие угоны, которая подразумевает сложное маневрирование больших судов через большие пространства открытого моря, сопровождаемое с операциями по бункеровке нефти, показывает, что морские преступники становятся способными ко все более сложным и дальним операциям.³⁶

³⁶ Бункеровка нефти – это процесс разгрузки нефти от одного судна на другое.

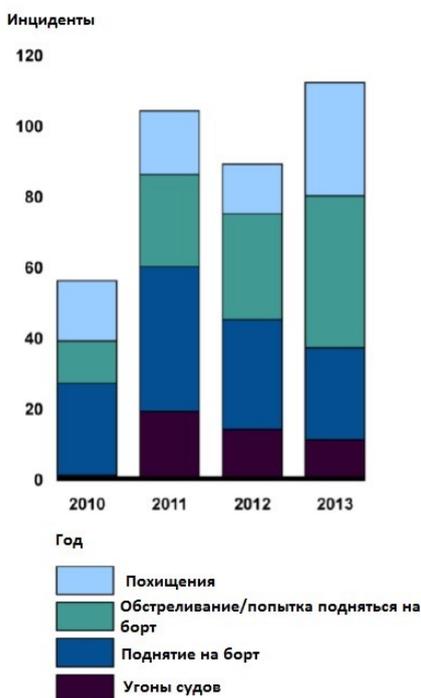
Виды пиратства и преступлений на море в Гвинейском заливе варьируют от кражи нефтепродуктов и другого груза до все большего объема похищений с целью получения выкупа. Согласно мнениям представителей УВМР и АФРИКОМ, хотя общее число инцидентов остается относительно постоянным после 2011, они заметили в последнее время увеличение доли захвата заложников. Конкретно, случаи похищений людей увеличились от 14 (16 процентов нападений) в 2012 году до 32 (или 29 процентов от числа нападений) в 2013 году, как показано на фигуре 8.³⁷ Далее, в сочетании с более высоким уровнем насилия, наблюдаемым в Гвинейском заливе по сравнению с Африканским рогом, Береговая охрана и Морская администрация МТ, Госдепартамент и представители всех восьми ассоциаций судоходной отрасли, с которыми мы беседовали, заявили, что увеличивающаяся доля похищения людей является причиной для беспокойства.

Соединенные Штаты проводят продолжающиеся в настоящее время мероприятия для укрепления морской безопасности в Гвинейском заливе

Согласно заявлениям представителей АФРИКОМ, задача создания потенциала партнерства в Гвинейском заливе, в том числе и для укрепления безопасности на море, давно была частью военных и дипломатических усилий США в этом регионе, хотя Соединенные Штаты и международные партнеры в целом не осуществляют военно-морское патрулирование как в водах побережья Африканского рога.³⁸ К примеру, с момента своего создания в 2008 году АФРИКОМ проводило обучение и другие мероприятия для укрепления региональной стабильности, в том числе для борьбы с пиратством и морскими преступлениями. Согласно представителям АФРИКОМ, Госдепартамент и Береговой охраны США,

³⁷ В контексте этого доклада и данных, предоставленных УВМР и ММБ, похищениями считаются те действия, что имели место или те, о которых имелись доклады, что имели место. Согласно представителям УВМР и АФРИКОМ, такие инциденты включают сценарии, при которых персонал из нефтяной отрасли или другие люди были похищены с прибрежных судов снабжения или с платформ и задержаны с целью получения выкупа, как в случае с двумя американскими нефтяниками, захваченными на платформе *C-Retriever* в октябре 2013 года у побережья Нигерии. Однако, по мнению представителей АФРИКОМ и Военно-морских сил США – Африка, похищения людей из нефтяной отрасли, в том числе совершенные нигерийскими боевиками в последнем десятилетии, также включают похищения на берегу или во внутренних водах и в дельте Нигера. Обычно похищения на берегу и во внутренних водах не включаются в эти данные и представители УВМР сказали, что они предпринимают меры для проверки данных, о которых они докладывают. Однако, представители УВМР сказали нам, что некоторые данные на основании собственных донесений или другие данные могут непреднамеренно включать такие инциденты.

³⁸ Деятельность по обеспечению безопасности на море в Гвинейском заливе проводится в основном МО и Госдепартаментом, хотя и другие ведомства, например Береговая охрана и Морская администрация (МАРАД) играют определенную роль.



Источник: Анализ СП данных Управления военно-морской разведки. | GAO-14-422

Фигура 8: Виды пиратства и морских преступлений в Гвинейском заливе с 2010 по 2013 год.

хотя мероприятия США в Гвинейском заливе определяются конкретным геополитическим контекстом в регионе, в их число так же входят и мероприятия, направленные на предотвращение, пресечение и судебное преследование пиратства и морских преступлений.

Работа США по предотвращению актов пиратства и преступности на море

Согласно заявлениям представителей Госдепартамента и МО, обеспечение постоянного присутствия США или международного присутствия, направленного на пресечение пиратства в регионе, не имеет практической ценности, поскольку иностранные государства не располагают полномочиями проводить военные операции на суверенной территории другого государства и из-за потребности в ограниченных военно-морских ресурсах, необходимых для обеспечения других стратегических приоритетов. Однако, как и у Африканского рога, налицо разные мероприятия США, способствующие предотвращению актов пиратства и преступности на море в Гвинейском заливе, в том числе и в следующих областях:

- *Координация и содействие международной деятельности*: согласно заявлениям представителей МО и Госдепартамента, содействие сотрудничеству и избегание дублирования важны для США и международных партнеров. Чтобы достичь этого, и с учетом растущей заинтересованности США в этом регионе, была учреждена ад хок Группа восьми (Г8), называемая Г8++ Друзья Гвинейского залива, для координации и обсуждения международной помощи на высоком уровне.³⁹ Далее, представители Госдепартамента и АФРИКОМ сказали, что как элемент процесса планирования, АФРИКОМ проводит планирующие конференции для получения исходных данных от международных партнеров, координации действий и использования ресурсов. Все представители ведомств США, с которыми мы говорили, выразили согласие, что хотя учреждение Контактной группы для Африканского рога было полезным при отсутствии функционирующего сомалийского правительства, в случае с Гвинейским заливом решения должны исходить из самого региона, роль международного сообщества состоит в поддержке и содействии проводимых под руководством африканских государств мероприятий. К примеру, США через МО и Госдепартамент поддержали и содействовали усилиям двух африканских экономических сообществ – Экономическому Сообществу Западноафриканских Государств (ЭСЗАГ) и Экономическому Сообществу Центральноеафриканских Государств (ЭСЦАГ) – направленным на развитие и руководство усилий по предотвращению и пресечению пиратства. К примеру, согласно представителям АФРИКОМ и Госдепартамента, АФРИКОМ и соответствующие посольства США поддержали имевшее место в последнее время создание кодекса поведения, касающегося предотвращения пиратства, вооруженного грабежа и других преступлений на море, который был подписан в июне 2013 года лидерами прибрежных государств Гвинейского залива.
- *Рекомендации по безопасности для судов США и меры по защите кораблей*: береговая охрана и Морская администрация МТ (MARAD) предоставляют рекомендации по безопасности для того, чтобы повысить бдительность операторов судов, плавающих по всему миру, и в августе 2008 года MARAD выпустил в свет морской бюллетень с рекомендациями, предупреждающий о пиратстве и уголовной деятельности против судов нефтяной отрасли и других судов со стороны боевиков в дельте Нигера и нигерийских территориальных водах. Дополнительно, в августе 2010, MARAD предупредил, что суда, оперирующие поблизости от нефтяных платформ в нигерийских водах, подвергаются повышенному

³⁹ С 1998 года, Г8 была форумом для государств восьми из самых больших национальных экономик – Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Россия, Объединенное Королевство и Соединенные Штаты. В марте 2014 года было объявлено, что Россия больше не будет принимать участие в работе международной группы; однако, неясно как это окажет влияние на связанные с Г8 организациями.

рisku вооруженных нападений и взятию заложников, и рекомендовал судам действовать в соответствии с директивами Береговой охраны относительно планов по безопасности и оценке рисков. Далее, в марте 2012 года, организации судоходной отрасли скоординировано с НАТО выпустили временное руководство для защиты от пиратства в Гвинейском заливе как дополнение к их ЛМУ версии 4 от августа 2014 для региона Африканского рога. В последнее время, в июле 2013 года, Береговая охрана США приказала судам США пересмотреть судовые планы по безопасности и защитные меры в ответ на продолжающиеся нападения и в соответствии с выводами анализа последних инцидентов, включая угон танкеров с целью кражи нефти, акты грабежа и похищения капитанов и офицеров вспомогательных нефтеразведывательных судов с целью получения выкупа.

Работа США по пресечению актов пиратства и преступлений на море

В отличие от побережья Сомали, где соглашения позволяют международным силам, в том числе Соединенным Штатам, пресекать пиратские нападения в территориальных водах и разоружать пиратские базы на берегу, каждое прибрежное государство Гвинейского залива располагает суверенным правом на контроль своих морских и сухопутных границ. Соответственно, роль США и преобладающая часть их усилий касается обучения, оказания помощи в сфере безопасности и координации, в том числе включает и следующие мероприятия:

- *Помощь на двусторонней основе для оборудования и обучения военно-морских сил и береговой охраны:* согласно представителям ММО, МО и Госдепартамента развитие военно-морского потенциала стран региона критически важно для успешной борьбы с пиратством и морскими преступлениями в Гвинейском заливе. Далее, представители МО сказали нам, что военно-морские силы стран региона или находятся на стадии создания, или они недостаточны для независимой борьбы с преступностью в своих водах, не говоря уже об открытом море. Чтобы увеличить потенциал морских сил стран региона, Госдепартамент в координации с МО обеспечивает на двусторонней основе помощь и обучение для стран региона. Согласно представителям Госдепартамента с 2010 года на это ушли приблизительно \$ 8.5 миллионов, израсходованных на экипировку и связанное с ней обучение (т.е. суда, двигатели, запчасти и подготовка к техобслуживанию), предоставленные странам региона большого Гвинейского залива, чтобы помочь созданию их морских сил.⁴⁰ Кроме того, согласно бюджетным документам Госдепартамента, с

⁴⁰ Согласно заявлениям представителей Госдепартамента, в эту сумму входят завершённые программы помощи с соответствующим финансированием за бюджетные годы с 2010 по 2013; в нее не входят заявка на бюджетный 2014 год или мероприятия с 2010 по 2013, которые не полностью завершены. Дополнительно представители Госдепартамента и АФРИКОМ сказали, что их соответствующая работа по обеспечению мор-

2010 года Госдепартамент использовал свою программу Инициативы морской безопасности Африки, чтобы предоставлять странам региона обучение и поддержку в сфере морской безопасности через Станцию партнерства для Африки МО и потребовал на это \$ 2 миллиона за 2013 и 2014 бюджетные годы.⁴¹

- *Учения для укрепления регионального потенциала ответной реакции:* в дополнение к оборудованию и обучению морских сил стран региона АФРИКОМ и его морской компонент, Военно-морские силы США – Африка, обеспечивают на многосторонней основе обучение для улучшения регионального потенциала на проведение операций по обеспечению морской безопасности, как например совместные учения военно-морских сил, сфокусированных на проведении морских операций по пресечению и ответной реакции на пиратство. К примеру, ежегодное учение Обангейм Экспресс является учением с участием множества стран, множества военно-морских флотов, при котором разыгрываются разные сценарии в течении нескольких дней. Начатое в 2010 году как проверка концепции с ограниченным числом участвующих стран и судов, цели Обангейм Экспресс, проведенного в феврале 2013 года, согласно АФРИКОМ, были сфокусированы на обмене информацией и оперативной совместимости десяти стран Гвинейского залива, Комбинированного морского центра ЭСЦАГ, ЭСЗАГ, а также Соединенных Штатов и 4 международных партнеров. Это учение включает ведение боевых действий и ответную реакцию на разные сценарии, в их числе бункеровку нефти, транспорт нелегального груза, незаконную рыбную ловлю и пиратство, и представители АФРИКОМ заявили, что на будущие учения уже заявлено расширенное международное и региональное участие.

ской безопасности, проводимая через африканский центр партнерства, включает и страны Западной Африки, которые в техническом смысле не входят в регион Гвинейского залива.

⁴¹ Африканская станция партнерства, находящаяся под руководством АФРИКОМ и под административным управлением Военно-морских сил США–Африка, является платформой, через которую Африке предоставляется американская помощь в сфере морской безопасности – в том числе оказываемая Госдепартаментом и Береговой охраной. Согласно программным документам Военно-морских сил–Африка, фундаментальная цель состоит в укреплении безопасности на море для развития и процветания прибрежных государств, и в широком смысле охват мероприятий включает борьбу с трафиком в Северной и Западной Африке, обеспечение безопасности энергетической инфраструктуры и морского транспорта в Гвинейском заливе и противодействие пиратству у побережья Сомали. Представители АФРИКОМ заявили, что эта работа разрослась от индивидуальных мероприятий США по обучению до скоординированного международного набора деятельности. К примеру, согласно Военно-морским силам США–Африка, в 2013 году все участия кораблей для деятельности африканской станции партнерства были от партнерских стран.

Работа США по поддержке привлечения к судебной ответственности подозреваемых в пиратстве и совершении преступлений на море

В соответствии с Планом действий содействие судебному преследованию и задержанию пиратов у побережья Африканского рога является центральным элементом усилий США по борьбе с пиратством в этом регионе. Однако, как было ранее отмечено, большинство морских преступлений в Гвинейском заливе совершается в территориальных водах одной или более стран и, следовательно, они входят в их юрисдикцию. Поэтому роль США в судебном преследовании подозреваемых в преступлениях, как и их роль в предотвращении и пресечении нападений, состоит в поддержке и создании потенциала в виде следующих деятельностей:

- *Обучение для обеспечения правопорядка на море и судебное преследование:* согласно заявлениям представителей МО, Госдепартамента Береговой охраны США, большая часть обучения, которое предоставляют Соединенные Штаты правоохранительным органам в Гвинейском заливе подобна той, что осуществляется для Африканского рога, и предназначено для борьбы с разными преступлениями, такими как трафик наркотиков, контрабанда оружия, трафик людей и незаконная рыбная ловля, а также пиратство. К примеру, в Западной Африке АФРИКОМ и Береговая охрана предоставляют обучение, включающее создание умений для визитирования, поднятия на борт, обыск и задержание, и осуществляют наставничество посредством программы Африканского партнерства по вопросам правоприменительной деятельности на море (АППДМ), которая направлена на укрепление способностей стран обеспечивать применение их морского права. Мишенями АППДМ являются незаконный трафик наркотиков, вооружения и людей, а также она занимается вопросами борьбы с пиратством и незаконной ловлей рыбы. Согласно заявлениям представителей АФРИКОМ, эта программа привела к успешному задержанию в африканских водах правоохранительными органами и привлечению к ответственности нелегальных рыбаков.
- *Наращивание потенциала судебной системы:* бюро по международным аспектам проблемы наркотиков и правоприменительной деятельности Госдепартамента (МНП) провело серию региональных семинаров по вопросам правосудия в сфере преступлений на море. Конкретнее, МНП и Африканский центр стратегических исследований принимали у себя серию рабочих трансатлантических семинаров по правосудию в сфере преступлений на море, что дало возможность региональным правоохранительным ведомствам узнать больше о преступлениях на море и связанными с ними проблемами в их системе правосудия. Эти серии конференций включали сессию для стран ЭКОВАС, проведенную в июне 2013 в Гане, и другие конференции, проведенные в феврале 2013 года в Капо Верде и в феврале 2014 года в Бенине. Кроме того, согласно заявлениям представителей Госдепартамента, в 2013 году их ведомство начало дис-

куссию в Г8++Друзья Гвинейского залива о возможной разработке будущих программ США, направленных на укрепление потенциала стран этого региона для расследования и преследования судебным порядком случаев вооруженных грабежей на море и пиратства.⁴²

Соединенные Штаты не провели оценку пиратства и других преступлений на море в Гвинейском заливе

Согласно заявлениям представителей МО и Госдепартамента, усилия США по борьбе с пиратством и преступлениями на море в Гвинейском заливе определяются той же общей политикой и целями в сфере безопасности, что и усилия по борьбе с пиратством у побережья Африканского рога. Эта политика основывается на *Политике борьбы с пиратством и другими криминальными актами насилия на море* от 2007 года, *Стратегии борьбы с трансатлантической организованной преступностью* от 2011 года, *Национальной стратегии морской безопасности* от 2012 года и *Национальный план об информированности о морских акваториях* от 2013 года. К примеру, Стратегия борьбы с транснациональной организованной преступностью окачивает морскую безопасность Восточной и Западной Африки как региональных приоритетов, специально отмечая случаи сомалийского пиратства, кражи нефти и похищения нефтяников в Гвинейском заливе. Представители МО и Госдепартамента подчеркнули, что усилия США предпринимаются с учетом конкретного контекста каждого региона. В случае с Сомали, всплеск и интенсивность нарастающей проблемы пиратства, конкретный характер преступлений и отсутствие функционирующего правительства стали кризисом, который требовал коллективных международных действий, а также разработку плана США для руководства их вкладом в ответную реакцию. Последовательно представители Госдепартамента, МО и Береговой охраны, с которыми мы беседовали, объясняли нам, что из-за того, что контекст морской преступности в Гвинейском заливе и, следовательно, мероприятия США в этом регионе охватывают более широкий набор геополитических вопросов и преступлений на море, создание направленного на борьбу с пиратством плана, подобного Плану действий для Африканского рога, может быть нецелесообразным.

Хотя нет всегосударственного плана руководства работой по обеспечению морской безопасности в Гвинейском заливе, МО, Госдепартамент, Береговая охрана и другие ведомства продолжают расширять и координировать свою деятельность по обеспечению безопасности на море в том регионе, который охватывает мероприятия от индивидуального обучения бортовых команд сопровож-

⁴² Согласно заявлениям представителей Госдепартамента, Соединенные Штаты принимают также участие в разных реформах сектора правосудия и в двухсторонних правительственных программах, направленных на укрепление национальных систем правосудия в Нигерии и других странах этого региона, что включает, но не направлено исключительно на обеспечение применения морского права и потенциала для преследования в судебном порядке.

дения до широких реформ в секторе правосудия. Представители МО и Госдепартамента сказали нам, что так как Соединенные Штаты и их международные партнеры стремятся к расширению мероприятий в Гвинейском заливе, координация усилий для достижения наиболее эффективного их сочетания и наиболее эффективного использования ресурсов становится все более важной. К примеру, представители Военно-морских сил США – Африка заявили, что случайное дублирование деятельности по обучению бывает возможно, особенно с учетом того, что увеличивается внимание международных партнеров к этому региону. Однако, согласно представителям государственных ведомств США, работающих в регионе, АСНБ не давал им указаний проводить общую оценку усилий по борьбе с пиратством и преступлениями на море, в которой интересы, цели и ресурсы США, связанные с безопасностью в этом регионе, будут соотноситься с текущей деятельностью разного рода ведомств и международными усилиями. Более того, хотя отдельные ведомства провели анализы, касающиеся таких пиратских инцидентов и преступлений на море, как вооруженный грабеж и похищения людей в этом регионе, не было скоординированной межведомственной оценки того, как разнообразные проводимые в настоящее время и запланированные мероприятия соответствуют целям политики США в контексте такого широкого набора преступлений на море, простирающегося от нелегальной ловли рыбы и кражи нефти до контрабанды оружия и похищения граждан США с береговых судов снабжения.

Национальный план информированности о морских акваториях подчеркивает важность понимания новых и появляющихся вызовов в морской акватории, разработки решений для этих проблем и постоянной переоценки ситуации с использованием принципов менеджмента рисков. Далее, *Стратегия борьбы с организованной транснациональной преступностью* дает конкретный набор приоритетных действий США для противодействия таким транснациональным уголовным угрозам как пиратство и преступления на море, одно из которых – это расширение изучения, сбора и анализа данных для оценки масштаба и последствий таких преступлений и наиболее эффективных средств для борьбы с ними.

Отдельные ведомства, может быть, и включают некоторую оценочную информацию в свои процессы оценивания и планирования, но такая информация является конкретной для данных ведомств и программ, но не для целостной деятельности США. К примеру, по мнению представителей АФРИКОМ, командование использует такую различную информацию для оценки оперативной среды, как демографические обзоры для разработки индикаторов, которые помогли бы измерять эффективность программ, или оно может при необходимости провести оценку военно-морского потенциала страны-партнера для информационного обеспечения разработки программ. Однако, начальник управления АФРИКОМ по оценкам сказал, что этот процесс оценки является относительно новым для командования и он не знает о межведомственных усилиях для использования этой информации в более широкой оценке усилий США по борьбе с пиратством и по обеспечению морской безопасности. Кроме того, согласно заявлениям представителей Госдепартамента из Бюро по военно-политическим делам, хотя такие отдельные программы Госдепартамента как финансирование иностранных

вооруженных сил или оказание помощи другим, связанным с безопасностью деятельностью, могут проводить оценки своей эффективности, это не является частью более широкой оценки региональной деятельности Госдепартамента по обеспечению безопасности на море.

Руководство программ для других межведомственных международных совместных деятельностей – как например, оказание помощи другим странам по борьбе с наркотиками для пресечения производства и контрабанды наркотиков – так же показало, что оценка прогресса ведомств в достижении поставленных целей может дать более качественную информацию для принятия решений. Указания для руководства этих мероприятий показывают, как встраивание таких элементов стратегического подхода, как критерии для оценки результатов и установление целей эффективности программ, может помочь надзору за программами и стать руководством для принятия менеджерских решений относительно распределения программных ресурсов.⁴³ Если бы такой межведомственный совместный план, как План действий, был разработан для мероприятий, которые направлены на борьбу с пиратством и преступлениями на море в Гвинейском заливе, включение элементов стратегического подхода могло бы помочь определению лучшего способа использования ресурсов для достижения его целей.⁴⁴

В одной оценке, идентифицирующей разные реализуемые в настоящее время мероприятия США и международные мероприятия, направленные на укрепление морской безопасности, исследуются отношения между этими мероприятиями и характером и масштабом проблемы в этом регионе и учитывается влияние геополитической среды и других региональных факторов, которые могли бы помочь укреплению текущих усилий для борьбы с преступностью на море, а также дается информация о наиболее подходящем сочетании деятельностей для наиболее эффективного использования ресурсов. Далее, такая оценка может помочь определить, необходимы ли такие дополнительные действия, как разработка плана действий или другого руководства для синхронизации межведомственных усилий в США для более полной реализации целей в сфере национальной безопасности. Комментируя проект этого доклада, представитель АСНБ заявил, что глобальный план действий уже разрабатывается с отдельным приложением, сфокусированным на Гвинейском заливе, но не указал, в какой степени этот

⁴³ GAO, *Counternarcotics Assistance: U.S. Agencies Have Allotted Billions in Andean Countries, but DOD Should Improve Its Reporting of Results*, GAO-12-824 (Washington, D.C.: GAO, 10 July 2012).

⁴⁴ GAO-10-856. В число элементов стратегического подхода, которые могут быть полезны для такого плана, входят те, что ранее были рекомендованы для Плана действий по борьбе с пиратством у побережья Африканского рога, включительно роли и ответственности отдельных ведомств; измеряемые цели и задачи, связанные с деятельностью соответствующего ведомства; механизм для оценки коллективной эффективности, расходов и пользы от межведомственной деятельности и процесс пересмотра плана для учета изменяющихся условий, оценки усилий США и соответствующие приоритеты.

план основывается на оценке текущих мероприятий или в какой степени он будет включать элементы стратегического подхода.

Выводы

Со времени публикации нашего доклада о пиратстве у побережья Африканского рога в сентябре 2010 года правительство США – как часть международного партнерства – продолжило предпринимать шаги, указанные в Плане действий по борьбе с пиратством. В 2013 году пиратство у побережья Африканского рога резко сошло на нет, но успехи не имеют устойчивого характера и пиратство может легко возродиться, если международная коалиция поддастся самодовольству. Независимо от того увеличивается ли, или уменьшается число пиратских инцидентов, План действий должен быть актуализирован для учета текущих условий. Кроме того, наша текущая работа показывает, что правительство США не реализовало дополнительные меры, которые мы рекомендовали, направленные на идентификацию измерителей эффективности, расходов и положительных результатов и уточнение функций и ответственностей отдельных ведомств. Мы не даем никаких новых рекомендаций, касающихся Плана действий для Африканского рога, но мы продолжаем считать, что наши рекомендации от 2010 года остаются актуальными для изменившихся условий, и работа над этими рекомендациями помогла бы АСНБ – и МО и Госдепартаменту в качестве сопредседателей Руководящей группы по борьбе с пиратством – лучше оценивать, планировать и реализовывать действия по борьбе с пиратством по мере его развития, и обеспечит закрепление недавних успехов в этом деле.

Тем временем, пиратство и преступления на море в Гвинейском заливе эскалировали и в 2013 году превзошли по числу инциденты в водах Африканского рога. Разнообразные усилия США, реализуемые множеством государственных ведомств, подчеркивают важность координации деятельности, в которых имеет место наиболее эффективное сочетание ресурсов. Без коллективной оценки масштаба и характера проблемы пиратства и преступлений на море, в частности в Гвинейском заливе, где никакой такой коллективной оценки не было, США не смогут скоординировать свои усилия наиболее эффективным, с точки зрения расходов, образом. Оценка разнообразных усилий США и международных партнеров, а также геополитической среды и других региональных факторов, может способствовать определению того, какие дополнительные мероприятия необходимы для синхронизации всей текущей деятельности. Кроме того, оценка того, необходимы ли такие действия, как разработка плана действий, который включал бы элементы стратегического подхода, может стать руководством для принятия решений, касающихся развивающейся угрозы, координации ресурсов и усилий и приоритизации действий по обеспечению безопасности в Гвинейском заливе.

Рекомендации для действий исполнительной власти

Чтобы способствовать гарантированию того, что мероприятия по борьбе с пиратством и преступлениями на море скоординированы и приоритизированы та-

ким образом, чтобы соответствовать изменяющимся угрозам, мы рекомендуем, чтобы Помощник Президента по делам национальной безопасности в сотрудничестве с Министром обороны и Государственным секретарем через Руководящую группу по борьбе с пиратством или другим образом взаимодействовали бы с министрами внутренней безопасности, транспорта и финансов и Генеральным прокурором с целью

- провести оценку работы США по борьбе с пиратством и преступлениями на море в Гвинейском заливе и
- определить, необходимы ли для координации и руководства деятельностью такие дополнительные действия для борьбы с пиратством и обеспечению безопасности на море, как разработка плана действий, включающего элементы стратегического подхода.

Комментарии ведомств и наша оценка

Мы предоставили проект этого доклада МО, МВБ, МП, Госдепартаменту, МТ, Казначейству и АНСБ для ознакомления и комментариев. МВБ, МП, МТ и Казначейство не дали официальных комментариев нашего проекта доклада, а МО и Госдепартамент отослали нас к АНСБ для получения комментариев. В электронном письме от 12 июня 2014 года АНСБ не выразили ни согласия, ни несогласия с нашими рекомендациями, но предоставили нам информацию, касающуюся текущих мероприятий по борьбе с пиратством.

Конкретнее, АНСБ заявили, что они координируют свою деятельность с министерствами и ведомствами через межведомственный процесс разработки глобального плана для борьбы с пиратством с отдельными приложениями, сфокусированными на Африканском роге и Гвинейском заливе. Актуализированный план даст руководящие указания для федерального правительства, сфокусированные в трех основных областях: предотвращении нападений, ответной реакции на акты морского пиратства и укреплении морской безопасности и глобального морского управления. План должен быть готов к лету 2014 года и исполнительная власть продолжит оценку преступлений на море по всему свету и разрабатывает или усовершенствует руководство для учета изменяющихся условий в конкретных регионах.

Мы воодушевлены шагами, предпринятыми АНСБ для предоставления федеральным ведомствам, ответственным за борьбу с пиратством, актуализированного плана, но не ясно, в какой степени будет включать рекомендованные ранее элементы стратегического подхода. Описание плана, похоже, обеспечивает необходимую актуализацию Плана действий с учетом изменения условий у побережья Африканского рога. Актуализированный план, похоже, в какой-то мере отвечает нашей рекомендации рассмотреть такие дополнительные действия как разработка подобного плана для Гвинейского залива. Однако, описание плана не дает возможность понять, в какой степени он будет включать такие элементы, как оценка расходов и пользы, критериев для измерения эффективности мероприятий по борьбе с пиратством и будет определять роли и ответствен-

ности отдельных ведомств, участвующих в антипиратских действиях. Кроме того, описание плана не позволяет установить степень, в которой он основан на оценке текущих усилий по борьбе с пиратством в Гвинейском заливе. Мы будем осуществлять мониторинг ситуации и рассмотрим актуализированный план после его публикации и продолжим осуществлять мониторинг прогресса АСНБ в планировании и предоставлении руководящих указаний для деятельности по борьбе с пиратством, а также мониторинг прогресса МО и Госдепартамента в осуществлении этого плана в качестве сопредседателей Руководящей группы по борьбе с пиратством.

МО, ДВБ и МП предоставили нам свои технические комментарии проекта этого доклада, которые были включены в текст там, где мы сочли это уместным.

Как было оговорено с вашим офисом, если вы не объявите содержание доклада заранее, мы не планируем дальнейшего его распространение, пока не пройдут 30 дней с даты его публикации. К тому времени мы пошлем копии этого доклада Помощнику Президента по вопросам национальной безопасности; Генеральному прокурору; Министрам обороны, внутренней безопасности, Госдепартамента, транспорта и финансов и другим заинтересованным сторонам. Кроме того, доклад будет доступен бесплатно на вебсайте СП <http://www.gao.gov>.

Если вы или ваша администрация имеет вопросы относительно этого доклада, пожалуйста, свяжитесь либо со Стивеном Л. Калдуелом по номеру (404) 679-1875 или SturgieC@gao.gov. Точки контакта наших офисов для отношений с конгрессом и связей с общественностью можно найти на последней странице этого доклада. Основные участники подготовки этого доклада можно найти в Приложении V.

Стивен Л. Калдуел, Директор, Внутренняя безопасность и правосудие

Крис П. Карри, Исполняющий обязанности директора, Оборонительные способности и менеджмент

Приложение I: Цели, охват и методология

В этом докладе дается оценка того, как пиратство у побережья Африканского рога изменилось с 2010 года и дается описание усилий США оценить свои действия по борьбе с пиратством, учитывая изменяющиеся условия, идентифицируются тенденции в пиратстве и преступлениях на море в Гвинейском заливе и усилия США справиться с ними, оценивается степень, в которой Соединенные Штаты оценили свои усилия по борьбе с пиратством в Гвинейском заливе.

Чтобы оценить, как изменилось пиратство после 2010 года, мы анализировали данные Международного Морского Бюро (ММБ) Международной торговой палаты и Управления военно-морской разведки США (УВМР) о зарегистрированных инцидентах, захваченных заложниках и уплаченных выкупов у Афри-

канского рога с 2008 по 2013 год.⁴⁵ Мы обсудили методы сбора данных, процесс ввода данных и предпринимаемых мер для обеспечения достоверности данных как с представителями ММБ, так и с представителями УВМР. Мы собрали информацию как от ММБ, так и от УВМР об их процессах контроля качества, верификации данных и того, как идентифицируются и корректируются потенциальные ошибки. Мы также обсудили отличия данных ММБ и УВМР с представителями УВМР и другими организациями Министерства обороны (МО), Государственным департаментом (Госдепартаментом) и ММБ, которые отнесли отличия за счет отличий в категоризации инцидентов, валидации источников и географического охвата отличий.⁴⁶ Представители заявили, что хотя значения данных УВМР и ММБ могут отличаться, ММБ является общепринятым источником данных для глобального слежения за пиратскими инцидентами и в целом правильно отражает исторические тенденции.⁴⁷ Мы решили, что данные достаточно надежны для целей описания контекста, тенденций и масштаба пиратских нападений у побережья Африканского рога в рамках этого доклада. Кроме того, мы встречались с представителями государственных ведомств США, международными партнерами и представителями отраслевых ассоциаций судоходства, страхования и частной деятельности по обеспечению безопасности для обсуждения их участия в таких действиях по борьбе с пиратством, как развитие лучших практик для защиты кораблей от пиратских нападений, работа с международной Контактной группой по пиратству у берегов Сомали и участие в военно-морских патрулях у побережья Африканского рога.⁴⁸ Мы встретились с предста-

⁴⁵ ММБ собирает свои данные о пиратских инцидентах через Центр получения докладов о пиратстве. Согласно информации ММБ, основными функциями центра являются: быть единой точкой для контактов везде в мире для капитанов кораблей, которые подверглись пиратским нападением или вооруженным ограблением; незамедлительно передавать полученную информацию местным правоохранительным органам, требуя помощи; незамедлительно распространять информацию среди всех судов в регионе с тем, чтобы повысить целостную информированность об акватории.

⁴⁶ Мы рассмотрели несекретные данные УВМР, которые скомпонованы из многих источников информации (к примеру, данные из таких различных источников, как информация компаний и судов, отчеты СМИ, данные ММБ, а также других субъектов США и международных партнеров – НАТО, МАРАД и Морской профсоюзной организации Соединенного Королевства), и взаимодействовали с другими субъектами правительства США. Данные ММБ основаны на собственных докладах о реализованных нападениях и попытках нападения судов и компаний напрямую в его Центр получения докладов о пиратстве.

⁴⁷ Представители ММБ сказали нам, что существует вероятность неполных докладов в их данных, поскольку они полагаются на представителей судов для предоставления информации, а степень, в которой отдельные лица готовы докладывать об инцидентах, варьирует.

⁴⁸ После принятия резолюции Совета Безопасности 1851 (2008), которая поощряет государства и региональные организации, борющиеся с пиратством и вооруженными грабежами у побережья Сомали, и предлагает создавать такие международные механизмы сотрудничества, как общая точка для контактов, 14 января 2009 года была учреждена Контактная группа по проблемам пиратства у побережья Сомали для

вителями отраслевых ассоциаций судоходства, которые представляют 80 процентов мирового торгового флота и представляют единый голос отрасли по вопросам отраслевой политики и стратегии; отраслевых ассоциаций страховой отрасли, которые охватывают почти 90 процентов тоннажа мирового океанского флота и ассоциации частной охранительной деятельности, которая имеет более 180 членов в 35 странах. Хотя заявления этих представителей нельзя распространить на всю отрасль, которую они представляют, их точка зрения дает ценное понимание, поскольку каждый из них активно участвует в международных совместных усилиях по борьбе с пиратством. Для определения степени, в которой США оценили свои действия по борьбе с пиратством, как они представлены в документе *Противодействие пиратству у побережья Африканского рога: партнерство и план действий* (План действий) от 2008 года, мы рассмотрели План действий, *Национальную стратегию морской безопасности* от 2005 года, *Политику пресечения пиратства и других криминальных актов с использованием насилия на море* от 2005 года, соответствующие политики и законы США и резолюции Совета безопасности Организации Объединенных Наций. Мы также рассмотрели такие программные документы, как брифинги и резюме встреч, и беседовали с должностными лицами из МО, ДПБ, МП, Государственного департамента и МФ, а также из других органов, в том числе из Центрального командования военно-морских сил, Береговой охраны и из Федерального Бюро Расследований (ФБР) для обсуждения выполнения Плана действий и реализации рекомендаций нашего доклада от сентября 2010 года относительно улучшения плана.⁴⁹ Мы выбрали эти департаменты и ведомства, поскольку в Плане действий указано, что они должны содействовать, координировать и предпринимать инициативы в соответствии с этим планом.

Для идентификации тенденций в пиратстве и преступлениях на море в Гвинейском заливе мы анализировали данные ММБ о пиратских нападениях и попытках пиратских нападений с 2007 по 2013 год и данные УВМР с 2010 по 2013 год. Как и в случае с данными ММБ и УВМР, касающимися Африканского рога, мы собрали информацию о контроле за качеством, верификацией и предосторожностями для недопущения ошибок и обсудили надежность данных с представителями ММБ, УВМР и Госдепартамента, участвующими в инициативах по обеспечению безопасности на море в Гвинейском заливе и решили, что данные достаточно надежны для целей этого доклада. Поскольку данные УВМР по Гвинейскому заливу до 2010 года не было в наличии, мы решили представить данные ММБ с 2007 по 2013 наряду с данными УВМР, чтобы показать тенденции в течение более длительного периода. В дополнение к этим данным мы рассмотрели публично доступные доклады и документы, касающиеся морской безопасности и пиратства в Гвинейском заливе Управления ООН по вопросам наркоти-

облегчения обсуждений и координации действий между государствами и организациями по пресечению пиратства у берегов Сомали.

⁴⁹ GAO, *Maritime Security: Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa*, GAO-10-856 (Washington, D.C.: GAO, 24 September 2010).

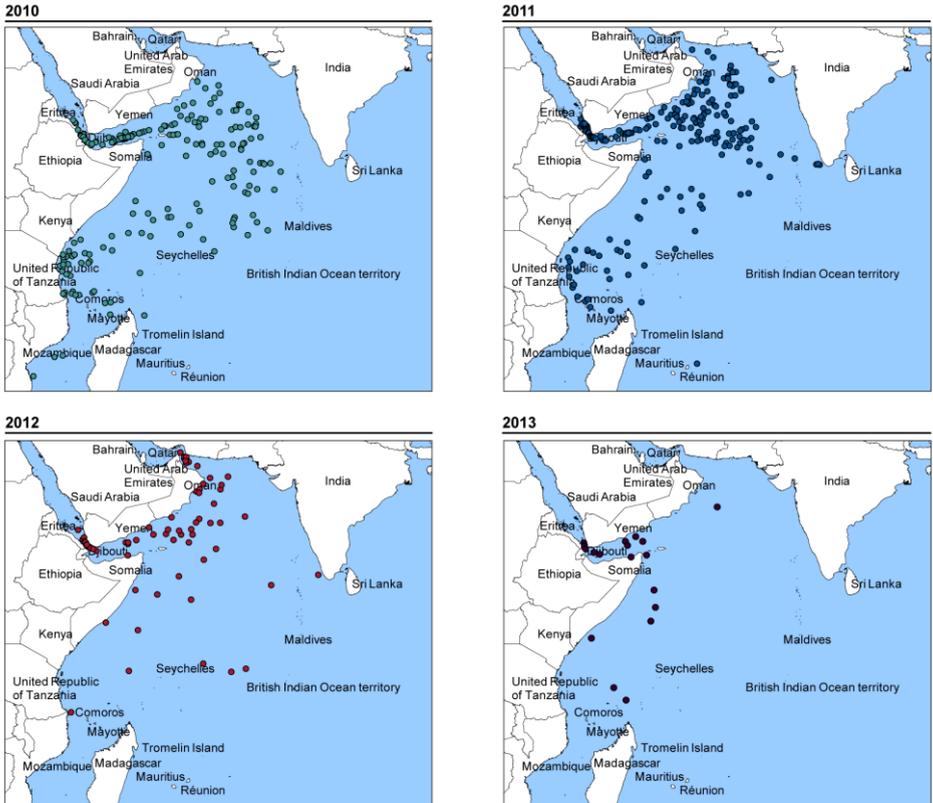
ков и преступности, ЕС и других многосторонних и неправительственных организаций. Для оценки усилий США по борьбе с пиратством и преступлениями на море в Гвинейском заливе, а также степени, в которой США провели оценку необходимости применения стратегического подхода к региону, рассмотрели соответствующие международные и американские политики и законы, как например, *Национальную стратегию морской безопасности* от 2005 года, *Политику пресечения пиратства и других преступных актов насилия на море* от 2007 года, *План действий* от 2008 года, *Стратегию в отношении субсахарской Африки* от 2012 года и резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, касающиеся Гвинейского залива. Мы также сравнили усилия ведомств с политикой приоритетов США и требованиями для проведения оценок, описанными в *Стратегии по борьбе с транснациональной организованной преступностью* от 2011 года и в *Национальном плане информированности о морских акваториях*, в том числе и Гвинейского залива.

Для выполнения этих двух задач мы беседовали с представителями, и когда это было целесообразно, получали такую документацию о деятельности у Африканского рога или в Гвинейском заливе как перечень фактов, брифинги и резюме встреч соответствующих государственных ведомств и управлений США, международных субъектов и американской и международной индустрии и неправительственных организаций, таких как:

- Министерство обороны
- Государственный департамент
- Министерство внутренней безопасности
- Министерство правосудия
- Министерство транспорта
- Казначейство
- В число международных правительственных и многосторонних организаций входили: Международная Морская Организация (Соединенное Королевство), Военно-морские силы Европейского Союза (Соединенное Королевство), Совместные морские силы (Бахрейн) и т.д.
- В число партнеров из соответствующих отраслей и неправительственных организаций входят: Балтийский и Международный Морской Совет (БММС), Центр стратегических и международных исследований, Палата судоходства Америки, Международная ассоциация собственников сухогрузов (ИНТЕРКАРГО) и т.д.

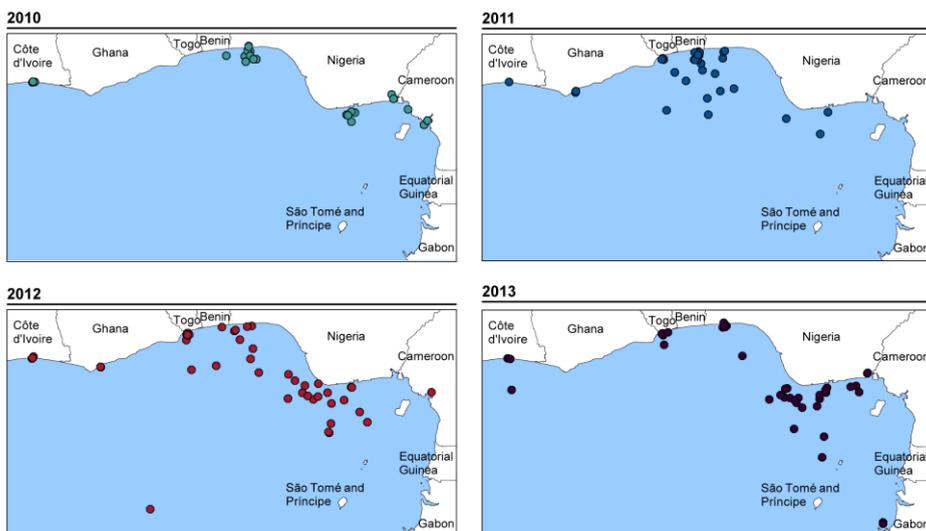
Мы провели этот аудит результативности с июня 2013 по июнь 2014 года в соответствии с общепринятыми стандартами государственного аудиторства. Эти стандарты требуют, чтобы мы запланировали и провели аудитирование для получения достаточных, адекватных доказательств, составляющих рациональную основу для наших выводов и заключений в соответствии с целями аудита. Мы считаем, что полученные доказательства дают рациональную основу для наших заключений в соответствии с целями аудита.

Приложение II: Попытки осуществления и успешно осуществленные пиратские нападения у побережья Африканского рога и в Гвинейском заливе с 2010 по 2013 год



Источник: Анализ СП данных Международного Морского Бюро; MapInfo (map). | GAO-14-422

Фигура 9: Попытки осуществления и успешно осуществленные пиратские нападения у побережья Африканского рога с 2010 по 2013 год.



Источник: Анализ СП данных Международного Морского Бюро; MapInfo (map). | GAO-14-422

Фигура 10: Попытки осуществления и успешно осуществленные пиратские нападения в Гвинейском заливе с 2010 по 2013 год.

Приложение III: Межведомственный прогресс в реализации направлений деятельности, указанных в документе от 2008 года *Противодействие пиратству у побережья Африканского рога: партнерство и план действий* Совета национальной безопасности

В сентябре 2010 года мы провели оценку работы правительства Соединенных Штатов по борьбе с пиратством по направлениям деятельности, указанным в документе *Противодействие пиратству у побережья Африканского рога: партнерство и план действий* (План действий).⁵⁰ Эти направления деятельности продолжают быть руководством для работы Соединенных Штатов у побережья Африканского рога. Таблица 3 обобщает наши оценки, представленные в докладе от сентября 2010 года и дает актуализированную информацию для каждого вида деятельности с тех пор.⁵¹

⁵⁰ GAO, *Maritime Security: Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa*, GAO-10-856 (Washington, D.C.: GAO, 24 September 2010).

⁵¹ В нашем докладе от сентября 2010 года мы оценили работу ведомств США, используя три уровня прогресса: (1) существенный прогресс, (2) некоторый прогресс и (3) небольшой прогресс или никакого прогресса.

Таблица 3: Межведомственный прогресс в реализации направлений деятельности, указанных в Плане действий от 2008 года Совета национальной безопасности (СНБ).

Задачи по каждому направлению деятельности	Состояние на март 2014 года
<i>Направление деятельности 1: Предотвращение пиратских нападений путем снижения уязвимости этой морской акватории в отношении пиратства</i>	
Создание и поддержание Контактной группы	Мы считаем, что Соединенные Штаты реализовали существенный прогресс в этом направлении после 2010 года, оказав помощь в создании Контактной группы по пиратству у берегов Сомали и исполнении резолюции 1851 Совета Безопасности. Под председательством Соединенных Штатов в 2013 году эта добровольная группа, включающая более 80 стран, организаций и отраслевых групп, способствовала обсуждению и координации между государствами и организациями действий, направленных на пресечение пиратства у берегов Сомали. В 2014 году председательство переходит к Европейскому Союзу.
Укрепление и стимулирование использования Патрульной зоны морской безопасности	Мы считаем, что в 2010 году Соединенные Штаты достигли значительного прогресса в этой области, работая с международными партнерами и партнерами из судоходной отрасли. С тех пор США продолжили развитие патрулирования, обеспечивая наземную, морскую и воздушную поддержку. Так же, США активно поощряли такие практики, как регистрирование в региональном координационном центре и плавание в составе конвоев. Однако, Соединенные Штаты имеют ограниченное влияние на суда, которые плавают не под американским флагом.
Актуализация планов по безопасности судов.	Мы считаем, что Береговая охрана достигла значительного прогресса в этой области в 2010 году, начав одобрять приложения на случай пиратских нападений к планам по безопасности кораблей для 100 процентов судов, плавающих под американским флагом и идентифицированных как проходящие через воды повышенного риска, в том числе и у Африканского рога. Береговая охрана так же опубликовала Указания по морской безопасности (MARSEC), которые являются руководством для собственников и операторов судов США относительно того, как реагировать на новые угрозы безопасности. Судоходная отрасль актуализировала лучшие менеджерские практики, выпустив ЛМП4 в августе 2011, которые включают рекомендательные практики для оценки рисков и планирования.

Стратегическая коммуникация	Правительство США в 2010 году достигло некоторого прогресса по этому вопросу, опубликовав некоторые заявления, касающиеся борьбы с пиратством и поддержки международных усилий в этой сфере. После 2010 года в координации с местными организациями, НАТО и Организацией Объединенных Наций (ООН) Соединенные Штаты начали периодически излучать в Сомали радиопрограммы, направленные против пиратства. В ноябре 2013 правительство Сомали взяло на себя ответственность за стратегическую коммуникацию.
<i>Направление деятельности 2: Пресечение актов пиратства в соответствии с международным правом и правами и ответственностями прибрежных государств и государств флага</i>	
Поддержка регионально базируемого Центра координации борьбы с пиратством (ЦКБП)	Мы считаем, что эта мера была неприменима в 2010 году, поскольку функции регистрации и мониторинга уже выполнялись другими организациями. Хотя Соединенные Штаты не участвовали напрямую в создании координационного центра по борьбе с пиратством, Соединенные Штаты обеспечивали помощь другим центрам. К примеру, Соединенное Королевство учредило Региональный центр по обеспечению правопорядка и безопасности на море совместно с Сейшелами. Госдепартамент и МП работали в сотрудничестве с этим центром для улучшения обмена информацией и координации с ИНТЕРПОЛ-ом. Военно-морские силы ЕС так же создали Центр морской безопасности – Африканский рог для обеспечения 24-часового ручного мониторинга судов, проходящих через Аденский залив. Поскольку Соединенные Штаты поддерживали миссию этих центров, представители Госдепартамента заявили, что учреждение собственных подобных центров было бы дублированием функций и у Госдепартамента нет планов создавать такие центры.
Задерживать и уничтожать пиратские суда и соответствующее оборудование и доставлять подозреваемых в пиратстве в страны, где им будут предъявлены обвинения	Мы считаем, что правительство Соединенных Штатов достигло определенного прогресса в этой сфере в 2010 году. С тех пор Соединенные Штаты и международные силы доставили более 1000 подозреваемых в пиратстве для привлечения к ответственности. Соединенные Штаты и международные силы так же продолжают задерживать суда и экипировку, используемые для пиратства.
Обеспечение присутствия, достаточного для задач пресечения пиратства	Военно-морской флот США и Береговая охрана осуществили значительный прогресс в этом направлении в 2010 году и продолжают предоставлять активы (корабли и средства для воздушного патрулирования), руководство и другую поддержку коалиционным си-

	лам, патрулирующим у Африканского рога. Так как пиратство уменьшается, Соединенные Штаты предоставляют меньше военно-морских патрулей, но воздушные патрули и другие активы предоставляются все так же последовательно.
Поддержка программ судовых сопровождающих ^a и других соглашений	<p>Правительство США осуществило некоторый прогресс по этому вопросу в 2010 году и продолжает оказывать поддержку другим двухсторонним и региональным соглашениям для укрепления регионального потенциала для борьбы с пиратством. В это число входят сбор и анализ информации об инцидентах, а также содействие координированному и эффективному обмену информацией между партнерами.</p> <p>Представители МП заявили, что ведомства США не создавали программ судовых сопровождающих и не собираются делать это, поскольку ООН дала территориальным водам Сомали статус международных для целей борьбы с пиратством. Поэтому в этом контексте ведомства сомневаются в пользе сопровождающих программ для облегчения судебного преследования.</p>
Разрушение и расформирование пиратских баз на берегу	Тогда как правительство США или предпринимало мало или не предпринимало ничего по этому вопросу в 2010 году, с того времени ЕС предпринял военные действия против пиратских баз на сомалийском берегу. В результате пиратские базы в целом были расформированы или переместились вглубь берега, где они уже составляют меньшую угрозу.
Предотвращение использования доходов от пиратства	Правительство США отметило некоторый прогресс в этой сфере в 2010 году, когда Президент подписал указ о блокировании активов определенных лиц, в том числе двух лиц, занимающихся финансами пиратов. ^b Однако, попытки США проследить финансовые активы или транзакции затруднены, поскольку в Сомали нет финансовых институтов.
<p><i>Направление деятельности 3: Содействие судебному преследованию подозреваемых в пиратстве в странах флага, в пострадавших странах и в прибрежных государствах и, в определенных случаях, в Соединенных Штатах для гарантирования того, что те, кто совершает акты пиратства, будут отвечать за свои действия</i></p>	
Заключение соглашений о привлечении к судебной ответственности	В 2010 году мы отметили, что правительство США достигло определенного прогресса в этой сфере. По мнению представителей Госдепартамента и МП, с этого момента соглашение о судебном преследовании с Кенией стало менее эффективным, поскольку судебная система Кении перенасыщена делами о пиратстве. У Соединенных Штатов есть соглашение о привлечении к судебной ответственности и с Сейшелами.

Поддержка упражнения юрисдикции в соответствии с Конвенцией о пресечении незаконных актов против безопасности морской навигации	В 2010 году мы отметили, что правительство США достигло некоторого успеха в этой области. Соединенные Штаты продолжают упражнять юрисдикцию в соответствии с Конвенцией о пресечении незаконных актов против безопасности морской навигации для привлечения к судебной ответственности пиратов в Соединенных Штатах.
Поддержка при использовании других применимых международных конвенций и законов	Отметив некоторый прогресс в 2010 году, Соединенные Штаты продолжили упражнение своей юрисдикции и привлекли к ответственности в соответствии с 18 U.S.C. § 1651 11 заподозренных в пиратском нападении на корабль ВМС США <i>Николас</i> и корабль ВМС США <i>Эшланд</i> , и 15 подозреваемых в пиратстве, связанных с угоном судна Квест, что привело к гибели четырех американцев.
Укрепление потенциала стран региона при осуществлении судебного преследования	Осуществив некоторый прогресс по этому вопросу в 2010 году, ведомства США продолжают оказывать помощь странам региона в обеспечении правоприменения, укреплении потенциала и в реформировании системы правосудия, что может включать помощь, связанную с обеспечением правопорядка на море и с борьбой с пиратством. К примеру, Государственный департамент предоставил некоторую финансовую помощь таким иностранным государствам, как Кения и Сейшелы, предназначенную для улучшения инфраструктуры их системы правосудия. Соединенные Штаты также оказывают поддержку расследованиям и судебным делам, например расследованиям Уголовной следственной службы ВМС на борту пиратских кораблей и предоставление лиц из персонала ВМС в качестве свидетелей в иностранных судебных делах.

Источник: Резюме СП документа СНБ *Противодействие пиратству у побережья Африканского рога: партнерство и план действий*. | GAO-14-422

^a Программы судовых сопровождающих предполагают принятия на борт судна одного государства представителя органов охраны правопорядка другого государства. Этот представитель органов охраны правопорядка (сопровождающий) должен иметь право разрешать кораблю преследовать и задерживать подозреваемых в преступлениях в территориальных водах государства этого представителя.

^b Указ 13536, изданный 12 апреля 2010 года, блокирует все имущество и имущественные интересы в зоне юрисдикции США лиц, перечисленных в Приложении к указу и дает право Секретарю Казначейства после консультаций с Государственным секретарем определять дополнительные лица, которые являются угрозой для мира, безопасности или стабильности Сомали, включительно и тех, кто поддерживает или участвует в актах пиратства у берегов Сомали. Смотри 75 Fed. Reg. 19,869 (Apr. 15, 2014). Имущество и имущественные интересы в зоне юрисдикции США включают имущество, являющееся собственностью или находящееся под управлением лиц из Соединенных Штатов в самих Соединенных Штатах или за океаном. Лицо из Соединенных Штатов определяется как «каждый гражданин Соединенных Штатов, иностранец, проживающий постоянно в США, субъект, учрежденный по законам Соединенных Штатов или любой юрисдикции, действующей в Соединенных Штатах (в том числе иностранные подразделения) или любое лицо, находящееся в Соединенных Штатах».

Приложение IV: Расходы Министерства обороны на борьбу с пиратством с 2010 по 2013 год

В ходе нашего обзора Министерство обороны предоставило нам информацию о своих расходах на борьбу с пиратством, как показано в таблице 4.

Таблица 4: Расходы Министерства обороны на борьбу с пиратством, произведенные за календарные 2010-2013 годы (миллионы долларов).

<i>Мероприятие</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
ООГ 151 морские	\$161.1	\$184.9	\$53.5	\$10.9
СТФ 151 воздушные	\$17.9	\$23.9	\$33.5	\$16.0
СТФ 508 морские	\$61.7	\$63.2	\$52.7	\$40.0
Другие ^a	\$2.5	\$2.5	\$2.5	\$2.5
Общие	\$243.2	\$274.5	\$142.2	\$69.4

Источник: Анализ СП данных Министерства обороны. | GAO-14-422

^a Категория «другие» отражает расходы на контрактное лингвистическое обслуживание, используемое в операциях по борьбе с пиратством. Значения в долларах являются полными расходами, произведенными в конкретном году.

Приложение V: Лица для контактов с СП и персонал СП, принявший участие в подготовке этого доклада

Лица для контактов

Стивен Л. Калдуэлл, (202) 512-9610 или CaldwellS@gao.gov.

Крис П. Карри, (404) 679-1875 или CurrieC@gao.gov

Персонал СП, принявший участие в подготовке доклада

Кроме указанных лиц для контактов, важный вклад в подготовку этого доклада осуществили: Доун Хофф, заместитель директора; Сюзанна Рен, заместитель директора; Джейсон Бэр; Чарльз Босель; Дженнифер Чунг; Тони Джиллич; Эрик Хаусвирт; Кевин Хайнц; Стэн Костила; Лэндис Линдси; Том Ломбарди; Джон Мингус; Джессика Опп; Мэтт Спирс и Салли Уильямсон.

Имеющие отношение к докладу продукты

Defense Headquarters: DOD Needs to Periodically Review and Improve Visibility of Combatant Commands' Resources, GAO-13-293 (Washington, D.C.: GAO, 15 May 2013), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-13-293>.

Building Partner Capacity: Key Practices to Effectively Manage Department of Defense Efforts to Promote Security Cooperation, GAO-13-335T (Washington, D.C.: GAO, 14 February 2013), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-13-335T>.

Maritime Security: Progress Made, but Further Actions Needed to Secure the Maritime Energy Supply, GAO-11-883T (Washington, D.C.: GAO, 24 August 2011), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-11-883T>.

Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance: DOD Needs a Strategic, Risk-Based Approach to Enhance Its Maritime Domain Awareness, GAO-11-621 (Washington, D.C.: GAO, 20 June 2011), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-11-621>.

Maritime Security: Updating U.S. Counterpiracy Action Plan Gains Urgency as Piracy Escalates off the Horn of Africa, GAO-11-449T (Washington, D.C.: GAO, 15 March 2011), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-11-449T>.

Maritime Security: Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa, GAO-10-856 (Washington, D.C.: GAO, 24 September 2010), доступно на www.gao.gov/products/GAO-10-856.

Defense Management: Improved Planning, Training, and Interagency Collaboration Could Strengthen DOD's Efforts in Africa, GAO-10-794 (Washington, D.C.: GAO, 28 July 2010), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-10-794>.

Defense Management: DOD Needs to Determine the Future of Its Horn of Africa Task Force, GAO-10-504 (Washington, D.C.: GAO, 15 April 2010), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-10-504>.

Maritime Security: National Strategy and Supporting Plans Were Generally Well-Developed and Are Being Implemented, GAO-08-672 (Washington, D.C.: GAO, 20 June 2008), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-08-672>.

Maritime Security: Federal Efforts Needed to Address Challenges in Preventing and Responding to Terrorist Attacks on Energy Commodity Tankers, GAO-08-141 (Washington, D.C.: GAO, 10 December 2007), доступно на <http://www.gao.gov/products/GAO-08-141>.

Литература

Appendix IV for a description of DOD counterpiracy costs., 2013.

Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in Somalia, 2010.

Combating Terrorism: Evaluation of Selected Characteristics in National Strategies Related to Terrorism. Washington, D.C.: GAO, 2004.

Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan. Washington D.C.: National Security Council, 2008.

Counternarcotics Assistance: U.S. Agencies Have Allotted Billions in Andean Countries, but DOD Should Improve Its Reporting of Results. Washington, D.C.: GAO, 2012.

Guidelines for U.S. Vessels Operating in High Risk Waters, 2011.

Maritime Security: Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa. Washington, D.C.: GAO, 2010.

Maritime Security: Updating U.S. Counterpiracy Action Plan Gains Urgency as Piracy Escalates off the Horn of Africa. Washington, D.C.: GAO, 2011.

Pirate Trails: Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa In A World Bank Study. Washington, D.C.: A World Bank, 2013.

Кодекс поведения, касающийся пресечения пиратства, вооруженного разбоя и незаконной деятельности на море в Западной и Центральной Африке, 2013.

Национальная стратегия морской безопасности In В исполнение Президентской директивы о национальной безопасности NSPD-41 / Президентской дирек-тивны о внутренней безопасности HSPD-13, 2004.