

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ / JURIDICAL SCIENCES

УДК: 341.1/8

**ПРОБЛЕМА ДЕЛИМИТАЦИИ АЗОВСКОГО МОРЯ:
РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД И ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ****Э. Ю. Чуклина**

В статье на базе анализа заключенных между Россией и Украиной соглашений и национального законодательства данных стран, а также специальной литературы представлены обзор истории становления правового статуса и режима Азово-Керченской акватории после распада СССР, перспективы украинского иска в Международный суд ООН о нарушении прав Украины в Азовском и Черном морях, варианты делимитации границ в Азовском море. Автор демонстрирует отсутствие точек соприкосновения между странами относительно определения морских границ. Анализ известных методов делимитации показывает, что ни один из них не способен в полной мере удовлетворить интересы обоих государств. Автор приходит к выводу о том, что оптимальным вариантом в текущей политической ситуации является сохранение общей акватории Азовского моря на основании Договора 2003 г. и урегулирование вопросов рыболовства, морских исследований, экологической безопасности посредством заключения специальных соглашений.

Ключевые слова: делимитация, Азовское море, Украина, международные соглашения.

Вплоть до 1991 г. Азовское море фактически являлось внутренним морем одного государства: Российской империи в период с 1791 по 1917 гг. и с 1922 по 1991 гг. — СССР. Проблемы определения правового статуса Азовского моря и делимитации его границ возникли после распада СССР. В 1995 г. Украина направила в адрес МИД РФ ноту с предложением заключить договоры о правовом статусе Азовского моря и судоходстве, а также о правовом статусе Керченского пролива. Переговоры между Украиной и Россией длились долго, поскольку стороны не могли договориться по принципиально важным положениям. Однако даже заключение в 2003 г. Договора между РФ и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива не смогло нивелировать разногласия по данной акватории, в частности вопрос делимитации границ. Обострение ситуации вокруг Азово-Керченской акватории произошло после событий 2014 г., когда Крым вошел в состав субъектов Российской Федерации. Несогласованность позиций относительно границ в Азовском море является

¹ Чуклина Елена Юрьевна — мл. науч. сотр., Федеральный исследовательский центр, Южный научный центр Российской академии наук, г. Ростов-на-Дону

источником конфликтов, например, имевшие место в 2018 г. захват украинскими пограничниками судна «Норд», инцидент 25 ноября в Керченском проливе.

Вопросы делимитации морей и океанов между государствами, правовой регламентации их статуса и режима становились предметом изучения как советских ученых, так и современных юристов-международников. Монографические исследования относительно статуса и разграничения Азово-Керченской акватории датируются преимущественно 2001–2012 гг., т. е. не учитывают произошедшие позднее геополитические события. Среди ученых, которые занимаются данной проблемой в настоящее время, следует выделить П. А. Гудева и А. С. Скаридова.

Теоретической базой настоящего исследования послужили работы советских и российских ученых-международников и историков. Помимо трудов, посвященных общим положениям о разграничении морских пространств, изучены работы, в которых затрагиваются проблемы определения правового статуса и делимитации Азовского моря (П. А. Гудев, Д. В. Малышев, А. С. Скаридов, А. С. Суржин). При проведении исследования также использовались работы юристов-международников, содержащие результаты анализа судебной практики Международного суда ООН в сфере морского права (Д. Р. Абгарян, А. Н. Вылегжанин, В. Л. Толстых).

Кроме того, предметом анализа выступили международные соглашения относительно статуса и режима Азово-Керченской акватории, национальное законодательство России и Украины, регламентирующее режим морских пространств.

В качестве гипотезы настоящего исследования выступает предположение о том, что отсутствие формальной делимитации в Азовском море, с одной стороны, может порождать конфликты с украинской стороной, однако, с другой — представляется на данный момент оптимальным вариантом ввиду сложности разграничения моря (в том числе из-за Таганрогского залива и траектории судоходного канала).

Целью исследования является выработка оптимального варианта решения проблемы делимитации Азовского моря между Россией и Украиной.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- изучение истории становления правового статуса и режима Азово-Керченской акватории;
- рассмотрение динамики переговорного процесса между Россией и Украиной относительно делимитации Азовского моря;
- разбор перспектив украинского иска о нарушении прав Украины в Азовском и Черном морях в Международный суд ООН;
- анализ вариантов делимитации границ в Азово-Керченской акватории и предложение оптимального варианта.

Официально полный контроль над Азовским морем Россия получила после подписания Ясского мирного договора 1791 г., согласно которому Османская империя признала вхождение Крыма в состав Российской империи [1]. В 1918–1919 гг. часть Азовского и Черного морей были поделены между Украинской народной республикой и Донецко-Криворожской республикой [2]. В 1920 г. Азовское море оказалось в центре событий Гражданской войны, итогом борьбы между Белой и Красной армией стала эвакуация белогвардейцев из Крыма [3]. С приходом советской власти режим Азовского моря регламентировался советским законодательством, однако в мирное время

сохранялась свобода международного судоходства (за исключением военных кораблей) и захода иностранных торговых судов в порты [4]. В подготовленном Секретариатом ООН Меморандуме 1957 г. Азовское море рассматривалось как советское внутреннее море в качестве «конвенционного» залива, окруженного территорией одного государства и шириной входа менее 24 миль. Поэтому проблемы определения правового статуса Азовского моря и делимитации его границ возникли в связи с прекращением существования СССР. Предполагалось два варианта решения данной проблемы: 1. Сохранить действующий в период СССР статус Азовского моря как внутренних морских вод. 2. Разграничить акваторию и определить правовой режим в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.

В 1993 г. Кабинет Министров Украины издает постановление, в котором предписывает подготовить «предложения по определению территориального моря Украины в Азовском море, исключительной (морской) экономической зоны Украины в Азовском и Черном морях и статуса Керченского пролива» [5]. Примечательно, что через два месяца Россия и Украина заключают Соглашение между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным Комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море, в котором живые ресурсы Азовского моря провозглашаются общим достоянием прибрежных стран и устанавливается совместное пользование ими [6].

В 1995 г. Украина направила в адрес МИД РФ ноту с предложением заключить договоры о правовом статусе Азовского моря и судоходстве, а также о правовом статусе Керченского пролива. Российское министерство предлагает создать комиссию для международно-правового оформления госграницы с Украиной. В 1997 г. произошло подписание Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, который подтвердил намерения сторон развивать сотрудничество в сфере использования, исследования и охраны Азовского моря.

Однако в процессе переговоров о статусе и делимитации Азово-Керченской акватории стороны выдвигали принципиально различные предложения. В 1999 г. Украина направляет ноту в МИД РФ с требованием признать существовавшую в советский период административную границу в Керченском проливе. В ответной ноте Россия выразила несогласие, поскольку границы проводились исключительно в административно-хозяйственных целях и приобрести статус государственных не могут [7]. Несмотря на возражения российской стороны, Украина, ссылаясь на то обстоятельство, что в советское время управление Керчь-Еникальским каналом (далее — КЕК) было передано в ведение находившегося в составе УССР Керченского морского порта, распространила на КЕК свою национальную юрисдикцию [8]. De-facto Россия смирилась с принятым Украиной в одностороннем порядке решением относительно КЕК, т. к. российские суда платили Украине за навигационные, лоцманские услуги и ряд других сборов [9].

После длительных переговоров был заключен первый межгосударственный Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе от 28.01.2003 г., в ст. 5 которого указывалось, что урегулирование вопросов, относящихся к смежным морским пространствам, осуществляется по соглашению между сторонами в соответствии с международным

правом, и ничто в договоре не наносит ущерба позициям РФ и Украины относительно статуса Азовского моря и Керченского пролива как внутренних вод двух государств [10].

Осенью 2003 г. разгорелся скандал ввиду активно начавшегося строительства по решению властей Краснодарского края дамбы к острову Тузла, что было воспринято украинской стороной как посягательство на территориальную целостность страны. Следует сказать, что несмотря на провозглашенную цель возведения дамбы, а именно воспрепятствование размыванию Тузлинской косы, данное действие без согласования с Украиной противоречило имеющимся межгосударственным соглашениям. В итоге урегулировать конфликт удалось только на высшем уровне — при личной встрече Президентов России и Украины [11].

Погашение конфликта государства подкрепили заключением Договора между РФ и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24.12.2003 г. (далее — Договор 2003 г.). Данное соглашение внесло существенный вклад в решение проблемы правовой регламентации статуса Азово-Керченской акватории и предоставило благоприятные условия для обеих сторон.

Договор 2003 г. объявил Азовское море и Керченский пролив исторически внутренними водами РФ и Украины, а также провозгласил свободу судоходства всех российских и украинских судов, право прохода иностранных торговых судов. В целях обеспечения национальной безопасности визит или деловой заход в порт РФ или Украины военных кораблей допускается только при обоюдном согласии сторон Договора [12].

Важно заметить, что после заключения Договора 2003 г. украинская сторона периодически заявляла о желании его расторгнуть и в качестве аргумента приводила нераспространенность как в теории, так и в практике международного права категории «исторические воды», а также необходимость участия в установлении статуса Азовского моря всего мирового сообщества [13].

В 2016 г. Украина подала иск против России, в котором требуют подтвердить ее права на минеральные и живые ресурсы Черного и Азовского морей, судоходство в Керченском проливе, охрану окружающей морской среды и подводного культурного наследия как прибрежного государства, а также возместить причиненные Россией убытки [14]. Иск на рассмотрение передан в арбитраж, поскольку в соответствии с п. 5 ст. 287 Конвенции 1982 г. в случае отсутствия договоренности сторон о процедуре урегулирования спора, последний передается только на арбитраж. В июне прошли слушания сторон, и на текущий момент дело находится на стадии обсуждения. Российская позиция по данному делу заключается в том, что суд должен отклонить иск в связи с отсутствием у него компетенции рассматривать вопрос о легитимности присоединения Крыма, а именно это является ключевым в претензиях Украины [15]. По мнению С. М. Черниченко, единственная претензия украинской стороны, которая может быть удовлетворена, — это возвращение буровых вышек [16].

Отметим, что вопрос делимитации Азовского моря в иске не поднят, однако необходимость ее осуществления регулярно звучит с украинской стороны. Например, недавно в Госгидрографии Украины предложили определить границы с помощью

международной комиссии по делимитации, как поступили в 2018 г. Австралия и Восточный Тимор [17].

Вариантов разграничения Азовского моря всего два: 1. Проведение срединной линии по принципу равноудаленности на основании ст. 15 Конвенции 1982 г. с выделением территориального моря и ИЭЗ; 2. Проведение модифицированной срединной линии с учетом особых обстоятельств.

Ввиду небольших размеров Азовского моря (39 000 кв. м.) и Таганрогского залива (5 600 кв. м.), приемлемым выглядит только второй вариант. Однако прохождение судоходного канала, а именно его близкое расположение к побережью Украины на входе в Таганрогский залив, затрудняет его воплощение. В этой связи оптимальным вариантом остается сохранение правового режима, предусмотренного Договором 2003 г., при отсутствии официальных морских границ.

Неразрешенный в течение длительного периода вопрос о делимитации Азово-Керченской акватории в настоящее время приобрел более острый характер ввиду обострения политической ситуации. Обращение Украины в Международный суд ООН не сможет урегулировать разногласия между странами, поскольку в компетенцию арбитража не входит вопрос о государственной принадлежности Крыма. Особенности Азово-Керченской акватории не позволяют применить существующие методы делимитации.

Споры между Россией и Украиной относительно статуса и границ в Азово-Керченской акватории имеют длительную историю. Закрепление в Договоре 2003 г. за Азовским морем статуса исторически внутренних вод обеих стран следует признать важным шагом в урегулировании разногласий. Однако нередко Украина высказывается о том, что Договор был принят в нарушение норм международного права.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. не содержит термин «исторические воды», и лишь фрагментарно закрепила вопрос «исторических заливов» [18].

Одним из основных официальных исследований проблемы «исторических вод» является доклад Секретариата ООН 1962 г., исходя из которого можно выделить три необходимых условия для признания водоема историческими водами государства: 1) эффективное осуществление суверенитета над морским пространством, отражающее степень его интеграции в территорию прибрежного государства; 2) длительность и непрерывность реализации суверенитета; 3) общая терпимость иностранных государств [19].

Если обратиться к судебной практике Международного суда ООН (дело о делимитации залива Фонсека между Гондурасом, Сальвадором и Никарагуа), то можно сделать вывод, что для признания вод историческими заинтересованному государству необязательно предоставлять доказательства правопреемства или продолжения [20].

Осуществление суверенных прав в отношении вод, впоследствии получающих статус исторических, означает «принятие прибрежным государством законов, меморандумов, декретов, заявлений, указов, деклараций, инструкций» [19]. В период существования Российской империи и СССР был принят целый ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих в акватории Азовского моря вопросы судоходства, рыболовства, торговли, маячного дела и др.

Следовательно, факт реализации суверенитета в отношении Азовского моря одним государством (Российской империей и далее СССР), после распада которого географически владение перешло к новым независимым государствам (России и Украине) при молчаливом согласии мирового сообщества (официально запросов и протестов не поступало) является достаточным для признания Азовского моря историческими водами.

Несмотря на обострение политической ситуации между Россией и Украиной представляется оптимальным сохранение общей водной поверхности в Азово-Керченской акватории и решение вопросов использования ресурсов и охраны окружающей среды путем переговоров на уровне специальных комиссий. Не исключено, что попытка делимитации Азовского моря может спровоцировать затяжной спор, в том числе судебный, одним из последствий которого может стать инициирование украинской стороной разрыва Договора 2003 г. Последнее грозит сменой правового режима Азовского моря с внутренних вод на международные, подлежащие регламентации согласно Конвенции 1982 г.

Таким образом, исследование показало длительную историю переговоров между Россией и Украиной относительно правовой регламентации Азово-Керченской акватории. Преимущественно прорывы в достижении соглашений зависели от курса политической элиты Украины в отношениях с Россией. Стадия обострения делимитационного вопроса пришлась на 2014 г. в связи со сменой государственной принадлежности Крымского полуострова. Географические особенности Азовского моря не позволяют применить известные методы делимитации таким образом, чтобы обе стороны остались удовлетворены. Представляется, что налаживанию политической ситуации между странами может способствовать сохранение действия Договора 2003 г. и заключение в его развитие дополнительных соглашений в части использования водных ресурсов, проведения морских исследований и экологической безопасности. Во избежание повторения «Керченского инцидента» стороны обязаны соблюдать установленные правила судоходства и применять силовые методы исключительно в целях обеспечения безопасности и на основании закона.

Финансирование

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-05-80043 «Опасные природные явления и социальные процессы в Причерноморье, Приазовье и Прикаспии: проблемы взаимозависимости и взаимной обусловленности»

Литература

1. Ясский мирный договор 1791 г./ 100 главных документов российской истории. [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.histrf.ru/18/yasskiy-mirnyy-dogovor/>
2. Матишов Г. Г. Атлас геостратегических противостояний в Керченско-Азовском регионе: монография. Ростов-на-Дону. Изд-во: ЮНЦ РАН, 2019. 192 с.
3. Заблоцкий В. П. «Неизвестная война» на Азовском море // Гангут. 2001. № 28. С. 22–33.

4. Суржин А. С. Азовское море и Керченский пролив: современный международно-правовой режим и перспективы развития // Международное право — International Law. 2010. № 4. С. 77.

5. Постановление Кабинета Министров Украины от 5 июня 1993 года № 415 «О первоочередных мерах по правовому оформлению государственной границы и дальнейшему ее обустройству» // ИС Параграф-WWW. [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30493764#pos=0;0

6. Соглашение между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным Комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 // Министерство иностранных дел Российской Федерации; Министерство иностранных дел Украины, Россия — Украина. 1990–2000. Документы и материалы, Книга в 2-х томах, 1990–1995 гг. М.: Международные отношения, 2001 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902368438>

7. Буркинский Б. В., Степанов В. Н., Бердников С. В. Эколого-экономические проблемы Азовского моря: монография. Одесса. Изд-во: Феникс. 2009. 532 с.

8. Гудев П. А. Новые риски и угрозы безопасности России ив Азово-Черноморском регионе // Пути к миру и безопасности. 2017. № 2 (53). С. 37–45.

9. Россия сэкономит огромные деньги // Деловая газета «Взгляд» [Электронный ресурс]. URL: <https://vz.ru/politics/2014/3/9/676090.html>

10. Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе от 28.01.2003// Собрание законодательства Российской Федерации. № 21. 24.05.2004, ст.1980.

11. Нашла коса на остров. Как Россия и Украина в Керченском проливе «воевали». [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/articles/2013/12/25/tuzla/>

12. Договор между РФ и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24.12.2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. № 21. 24.05.2004, ст.1979.

13. Гудев П. А. Азово-Черноморский регион: новые политико-правовые реалии // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Том 62. № 10. С. 91–102.

14. Суд в Гааге покажет онлайн «морской» процесс Украины против России [Электронный ресурс]. URL: <https://primechaniya.ru/home/news/aprel-2019/sud-v-gaage-pokazhet-onlajn-morskoj-process-ukrainy-protiv-rossii/>

15. РФ призывает суд ООН отклонить иск Украины о нарушении прав в Черном, Азовском морях и Керченском проливе [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/world/2019-06-10/7_7595_news2.html

16. Россия в Гааге оставила Украину без шансов на добычу газа в Черном море [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fnews-front.info%2F2019%2F06%2F11%2Frossiya-v-gaage-ostavila-ukrainu-bez-shansov-na-dobychu-gaza-v-chyornom-more%2F&d=1>

17. Нагаев К. На Украине предложили принудительно установить морскую границу с Россией [Электронный ресурс]. URL: www.rbc.ru/politics/23/09/2019/5d890e149a7947041d1e2cad

18. Аверочкина Т. В. «Исторические воды» и «исторические заливы»: проблема определения понятий // Юридическая наука. 2013. № 1. С. 83–87.

19. Соколова Е. Л. Институт исторических вод в современном международном праве: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 — М. 2014. 149 с.

20. Вылегжанин А. Н., Соколова Е. Л. Международный суд ООН об историческом титуле в морском праве // Государство и право. 2014. № 11. С. 80–88.

THE PROBLEM OF DELIMITATION OF THE AZOV SEA: A RETROSPECTIVE VIEW AND OPTIONS FOR SOLUTION

E.Yu. Chuklina

Federal Research Centre The Southern Scientific Centre
of the Russian Academy of Sciences, Rostov on Don

The relevance of the problem of delimitation of the Azov Sea is determined by the strategic importance of these waters to Russia. Protracted negotiations on the delimitation of the Azov-Kerch water area between Ukraine and Russia have been ongoing since 1995, during which the parties put forward fundamentally different proposals. Despite the conclusion of the Agreement on Cooperation in the Use of the Sea of Azov and the Kerch Strait of December 24, 2003, the problem of delimitation remained unresolved, and in view of the events of 2014, it acquired a more acute political nature. Based on an analysis of the agreements concluded between Russia and Ukraine and the national legislation of these countries, as well as specialized literature, the article presents an overview of the history of the establishment of the legal status and regime of the Azov-Kerch waters after the collapse of the USSR; prospects of the Ukrainian lawsuit in UN International Court of Justice on violation of the rights of Ukraine in the Sea of Azov and the Black Sea; options for delimiting borders in the Sea of Azov.

Keywords: *delimitation, Sea of Azov, Ukraine, international agreements.*