

12.8. АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ АЗОВО-КЕРЧЕНСКОЙ АКВАТОРИИ

Дорошенко Виктория Андреевна. Должность: Юрист. Место работы: ЗАО «Интеркомп». E-mail: doroshenko.vika@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются правовые проблемы Азово-Керченской акватории, актуальные не только для России и Украины, но и для всего мирового сообщества. Разрешение вопроса делимитации Азово-Керченской акватории окажет положительное действие на укрепление отношений между странами, а также выявит направление в развитии международного морского права.

Ключевые слова: акватория, исторический залив, делимитация, совместное использование.

ACTUAL LEGAL PROBLEMS OF AZOV-KERCH WATER AREA

Doroshenko Victoria Andreevna. Position: Lawyer. Place of employment: CJSC "Intercomp". E-mail: doroshenko.vika@mail.ru

Annotation: This article examines the legal problems of the Azov- Kerch water area, which are crucial not only for Russia and Ukraine, but also for the entire international community. Resolution of delimitation of the Azov- Kerch water area will have a positive effect on the strengthening of relations between the countries, and will also reveal the trend in the development of international maritime law.

Keywords: water area, the historic bay, delimitation, sharing using.

Несмотря на стремление двух государств установить статус и режим использования акватории Азовского моря, на сегодняшний день этот вопрос остается насущным в отношении России и Украины. Необходимо заметить, что в современном международном морском праве нет какого-либо научного исследования данного вопроса на сегодняшний день. В связи с этим, актуальным является рассмотрение проблемы Азово-Керченской акватории с точки зрения современного международного морского права.

Несмотря на существующие противоречия в отношении определения статуса и режима Азовского моря и Керченского пролива, очевидно стремление сторон прийти к такому решению данного вопроса, которое бы отвечало интересам, как России, так и Украины. Свидетельством этому являются многочисленные заседания Украинско-Российской межгосударственной комиссии. На одном из которых, 12 июля 2012 года была подписана Декларация о содержании российско-украинского стратегического партнерства. В рамках стратегического партнерства Стороны подтверждают необходимость завершения договорно-правового оформления российско-украинской государственной границы на основе принципов и норм международного права и при обеспечении такого режима государственной границы, который будет способствовать наращиванию деловых контактов, развитию торговли, свободному общению граждан двух стран (Ст. 12 Декларации о содержании российско-украинского стратегического партнерства).

Кроме того, Президенты России и Украины заявили о важности разрешения вопроса Азово-Керченской акватории. Исходя из совместного заявления Президентов России и Украины по вопросам делимитации мор-

ских пространств в Азовском и Черном морях, а также в Керченском проливе Россия и Украина считают важным осуществить делимитацию морских пространств в Азовском и Черном морях, а также в Керченском проливе в духе дружбы, добрососедства и стратегического партнерства, с учетом законных интересов обоих государств. При этом основополагающим фактором для урегулирования в этом районе является Керченский пролив. Обе Стороны исходят из целесообразности по достижении согласия в отношении всех упомянутых пространств заключить российско-украинский договор, охватывающий Азовское море, Керченский пролив, сопредельные территориальные моря, континентальный шельф и исключительные экономические зоны двух стран в Черном море. Также, стороны подтвердили свое намерение создать совместную российско-украинскую корпорацию по управлению Керчь-Еникальским каналом. Однако, несмотря на намерения сторон определить государственную границу, на сегодняшний день этот вопрос не урегулирован в договорно-правовом порядке.

Важнейшую роль в рассмотрении проблемы Азово-Керченской акватории играют международно-правовые договоры, соглашения и т. д.

К таким документам можно отнести:

- «Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе» (Подписан в г. Киеве 28.01.2003). Введен в действие Федеральным законом № 24 от 22.04.2004;

- «Договор между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива» (Подписан в г. Керчь 24.12.2003). Введен в действие Федеральным законом №23 от 22.04.2004;

- «Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» (Подписан в г. Киеве 31.05.1997) Введен в действие Федеральным законом №42 от 02.03.1999;

- «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о мерах по обеспечению безопасности мореплавания в Азовском море и Керченском проливе» (Заключено в г. Москве 20.03.2012). Соглашение вступило в силу 05.11.2012.

Данные договоры и соглашения являются основополагающими при разрешении проблемы Азово-Керченской акватории. Однако, следует указать на определенную неточность использования понятий международного права, таких как статус и режим морских пространств, в том числе на законодательном уровне. В договоре между РФ и Украиной о Российско-Украинской государственной границе от 28.01.2003 введен в действие Федеральным законом № 24 от 22.04.2004, установлен статус Азовского моря и Керченского пролива как внутренних вод двух государств. Такое закрепление за данной акваторией статуса является ошибочным, и вызвано неправильным пониманием термина статус водного объекта. Понятие «правовой статус» определяет положение морской территории относительно суверенитета какого-либо государства, а понятие «правовой режим» составляет систему юридических норм и правил, регламентирующих поведение и деятельность субъектов права на данной территории. Поэтому морские пространства с точки зрения статуса подразделены следующим образом:

1. Мировой океан, моря и их части, расположенные за пределами государственных границ, т. е. открытое море.

2. Моря или части морей, на которые распространяется суверенитет полностью и (или) с общепринятыми в международном морском праве изъятиями (внутренние морские, исторические воды, территориальное море)¹.

Исходя из этого, следует заменить понятие статус на режим Азовского моря и Керченского пролива. Таким образом, Россия и Украина в договорном порядке определили режим использования Азовского моря и Керченского пролива как внутренние воды двух государств. Очевидно, что определив режим водного объекта можно установить и статус. Однако, при существующем режиме – внутренние воды, статус водных объектов не может быть определен как находящихся под суверенитетом одного государства. В этой связи возникает определенный вопрос в отношении статуса Азово-Керченской акватории. Представляется возможным два решения данного вопроса: возможность нахождения морской акватории под суверенитетом двух государств (морские пространства с особым правовым статусом) или отсутствие определенного статуса акватории, в случае если водный объект относится к определенной категории водных объектов (например, замкнутые и полузамкнутые моря). Таким образом, на сегодняшний день определен правовой режим Азовского моря и Керченского пролива, но остается открытым вопрос о статусе данной акватории.

Кроме того на сегодняшний день остается актуальной проблема отнесения Азовского моря к определенной категории водных объектов. Ее разрешение является важным также и в связи с тем, что вид водного объекта зачастую влияет на определение его статуса и режима. Следует заметить, что в международном морском праве нет определенного критерия отнесения водоемов к морям и озерам. Азовское море по всем характеристикам до образования на его берегах двух независимых государств можно было отнести к категории заливов. Ст. 7 Конвенции «О территориальном море и прилегающей зоне» впервые закрепила понятие залив и исторический залив. СССР ратифицировал Конвенцию 20.10.1960г., таким образом, Азовское море следует рассматривать с учетом положений Конвенции «О территориальном море и прилегающей зоне». Следует отметить, что исходя из географических характеристик Азовского моря (при ширине входа от 4,5 до 15 км.) его можно было отнести к заливу, берега которого принадлежат одному государству. Подтверждением отнесению Азовского моря к юридическим заливам, является включение в справочник². В соответствии с Меморандумом Секретариата ООН по историческим заливам 1957 года, к таким заливам СССР было отнесено и Азовское море, однако, оно признано советским внутренним морем как «конвенционный» залив, окруженный со всех сторон территорией прибрежного государства и шириной входа менее 24 миль.

Таким образом, до появления на берегах Азовского моря двух независимых государств, оно являлось конвенционным заливом, и к Азово-Керченской акватории применялся режим внутренних вод. Однако что изменилось с образованием двух государств, возможно ли

применение к Азовскому морю понятия «исторический залив»?

Следует рассмотреть критерии отнесения водного объекта к историческому заливу. Очевидно, что помимо географических особенностей, которые позволяют отнести данный объект к заливам, должны учитываться и исторические критерии (давность владения), а также заинтересованность государств в признании за общим водным объектом такого статуса.

Необходимо также отметить то обстоятельство, что в соответствии с Конвенцией по морскому праву 1982 г. в заливе устанавливается режим внутренних вод, однако, это не означает, что этот же режим должен быть установлен в историческом заливе. Представляется, что в случае закрепления за объектом понятия исторического залива, страны вправе совместно определить режим данного водного объекта. При этом необходимо учитывать исторические аспекты, такие как допущение мирного прохода в предыдущий период и др. Если же мирный проход допускался, то возможно признание на территории водного объекта режима территориального моря. Таким образом, акватория исторического залива может иметь режим как территориального моря, так и внутренних вод, к такому мнению также пришла Комиссия международного права.

Историческим основанием отнесения Азовского моря к историческим заливам является длительное нахождение залива под суверенитетом одного государства. На протяжении веков берега Азовского моря принадлежали различным государствам (Крымское ханство, Российская империя, СССР), но неизменным оставался суверенитет – морское пространство, находящееся под суверенитетом одного государства.

Прежде всего, необходимо рассмотреть исторические критерии, которые позволяют отнести Азовское море к категории исторических заливов. Территория Российского государства в XVII-XVIII веках была увеличена, как вследствие первоначального открытия, так и в результате успешных военных действий. При этом, если восточное направление было сферой действия экспедиций российских путешественников, то западное и южное – армии и зарождающегося флота. Именно завоевание выхода к Азовскому морю было основной целью России на южном направлении. Рассмотрим длительность нахождения Азовского моря под суверенитетом одного государства. С 1441 г. образовалось независимое Крымское ханство, закончилась многолетнее господство Золотой Орды на побережье Азовского моря. С 1478 г. Крымское ханство стало вассалом Османской империи, и оставалось им до заключения Кучук-Кайнарджийского мирного договора. Первые Азовские походы 1687, 1688-1689 годов не позволили обезопасить южные границы России от набегов крымских татар. Целью Азовских походов Петра I было не нанести удар по крымским татарам, а взять крепость Азов. Взять Азов в первом походе 1695 года не удалось, однако уже через год Азов был взят как при помощи сухопутных войск, так и вновь отстроенного флота. 20 октября 1696 года Боярская Дума провозглашает: «Морским судам быть...». Эту дату можно считать началом регулярного военно-морского флота. Таким образом, можно сказать, что именно завоевание выхода к Азовскому морю стало предпосылкой основания российского флота. Однако после Прутского похода, закончившемуся окружением русской армии и подписанием Прутского мирного договора, Россия уступала Турции Азов с примыкающими к нему территориями. Успешная военная кампания против Турции

¹ Молодцов С. В. Международное морское право М., 1987. С. 44-45.

² Аннотированный справочник к Командорскому Закону военных операций. Ньюпорт, Род-Айленд, 1997. С. 1-80.

1735-1739 годов закончилась заключением Белградского мирного договора, по которому России передавался Азов, однако запрещалось иметь флот на Азовском и Черном морях. Русско-турецкая война 1768-1774 годов закончилась заключением Кучук-Кайнарджийского мирного договора. Крымское ханство формально обрело независимость, России передавались порты Еникале, Керчь, Кинбурн; Россия получила право иметь флот на Черном море и право прохода через проливы Босфор и Дарданеллы. По Манифесту 1783 г. Крым, Тамань и Кубань стали русскими областями. По Ясскому мирному договору 1791 г. Османская империя признала вхождение Крыма в состав Российской Империи. Таким образом Азовское море уже с 1783 года стало являться внутренним заливом Российской империи. Одним из критериев отнесения Азовского моря к категории исторических заливов является давность владения заливом. Владение заливом Российской Империей, затем СССР длилось с 1783г. по 1991 г., т. е. двести восемь лет. Такая длительность владения является историческим критерием, достаточным для признания Азовского моря в качестве исторического залива.

Азовское море всегда являлось заливом совместного использования. Его берега принадлежали длительное время одному государству, сначала Крымскому ханству, затем Российской империи. И даже то непродолжительное время, когда выход к Азовскому морю делили два государства, оно оставалось заливом совместного использования. И это несмотря на то, что с 1696 по 1711 годы Россия хотя и имела выход к Азовскому морю, использовать его в полной мере было невозможно, ввиду того что Керченский пролив, находившийся под контролем Крымского ханства. В последующий период с 1739-1774, хотя России и принадлежал Азов с прилегающей территорией, однако иметь флот по Белградскому мирному договору было запрещено. Единственным периодом, когда берега Азовского моря принадлежали двум независимым государствам, и сам он мог использоваться двумя государствами, был период с 1774 по 1783 годы, то есть с момента заключения Кучук-Кайнарджийского мирного договора до Манифеста 1783 года. Однако, в столь непродолжительный период у двух государств не было попыток разделить использование Азовского моря. Это можно объяснить и политической нестабильностью внутри Крымского ханства и отсутствием практики деления морских пространств, что было свойственно для того времени. Таким образом, проблема делимитации или совместного использования Азовского моря возникла во второй раз. И если в XVIII веке она просуществовала девять лет, то на сегодняшний день уже более двадцати лет длится решение данного вопроса. Вплоть до 1991 года, более двухсот лет Азовское море оставалось заливом, берега которого принадлежат одному государству. И только с 1991 года, когда образовались два независимых государства, Азовское море можно рассматривать как залив, берега которого принадлежат двум государствам.

Проблему Азово-Керченской акватории составляет также отсутствие положений Конвенции 1982 г., регламентирующих делимитацию внутренних вод между двумя государствами, а в данном случае – делимитацию исторических заливов. В случае делимитации исторического залива, необходимо, прежде всего, установить - какой правовой режим установлен в данном водном объекте. При режиме территориального моря делимитация производится на основании положений

ст. 15 Конвенции по морскому праву. Представляется, что в случае делимитации внутренних вод следует применить аналогию закона, т. е. положения, применяемые к разграничению территориального моря. Детально решая вопрос о заливах, берега которых принадлежат одному государству (пункты 1-5 ст. 10), Конвенция не содержит положений, относящихся к заливам с берегами, принадлежащими разным государствам. Таким образом, необходимо руководствоваться двусторонними соглашениями и имеющейся международной практикой. (Залив Рио-де-ла Плата, Фонсека, Таиланд, Акаба).

Россия и Украина прошли долгий путь переговоров по определению статуса и режима Азовского моря. Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между РФ и Украиной от 31 мая 1997 года определяет направления сотрудничества государств. В частности, в Ст. 29 Договора установлено, что Высокие Договаривающиеся стороны как причерноморские государства готовы и далее развивать всестороннее сотрудничество в деле спасения и сохранения природной среды Азово-Черноморского бассейна, проведения морских и климатологических исследований, использования рекреационных возможностей и природных ресурсов Черного и Азовского морей, развития судоходства и эксплуатации морских коммуникаций, портов и сооружений.

Договор между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 года, отнес Азовское море и Керченский пролив к внутренним водам России и Украины. Таким образом, основным источником международного права, международным договором, закреплен режим Азовского моря и Керченского пролива – внутренние воды России и Украины. Дальнейшее сохранение или изменение данного режима зависит от волеизъявления двух государств. Одностороннее изменение режима Азовского моря и Керченского пролива нарушает такой основополагающий принцип международного права как принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Наиболее полное выражение принцип получил в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и в ст. 38 Статута Международного суда ООН.

Выводы:

Все нормы международного права и российского законодательства, касающегося правовой классификации морских пространств, их статуса и режима, применяются и к Азово-Керченской акватории. Вместе с тем здесь имеются важные особенности.

Во-первых, после образования двух независимых государств, произошло изменение статуса акватории, но при этом режим акватории остался неизменным;

Во-вторых, отсутствие в международном праве определенного статуса акватории, находящейся под суверенитетом двух государств;

В-третьих, изменение статуса стало причиной изменения вида водного объекта, то есть Азовское море утратило свое правовое значение в качестве конвенционного залива.

В-четвертых, в силу исторических оснований Азовское море является историческим заливом.

В-пятых в международном морском праве отсутствуют нормы, регулирующие делимитацию в историческом заливе.

Таким образом, в одностороннем порядке ни Россия, ни Украина не может изменить режим Азовского моря и Керченского пролива как внутренних вод двух госу-

дарств, который регламентирован договором между Российской Федерацией и Украиной о российской государственной границе. При этом, договором установлен правовой режим, который распространяется на два водных объекта – Азовское море и Керченский пролив, и регулируется двумя государствами, что является отличительной особенностью данных водных объектов. Таким образом, с образованием на берегах Азовского моря двух государств, изменилась категория водного объекта (из залива в исторический залив) и статус (из морского пространства, являющегося неотъемлемой частью территории прибрежного государства и подпадающего под его суверенитет, в морское пространство с особым правовым статусом) но режим водного объекта остался неизменным.

Список литературы:

Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10.12.1982 (ред. от 23.07.1994) // Собрание законодательства РФ. – 01.12.1997. - №48. – Ст. 5493.

Конвенция о территориальном море и прилегающей зоне от 29.04.1958 // Ведомости ВС СССР. – 21.10.1964. - №43. – Ст. 472.

Федеральный закон от 22.04.2004 №24-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Украиной о Российско-Украинской Государственной границе // Собрание законодательства РФ. – 26.04.2004. - № 17. – Ст. 1591.

Договор между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива (Подписан в г. Керчь 24.12.2003). Введен в действие Федеральным законом №23 от 22.04.2004.

Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной (Подписан в г. Киеве 31.05.1997) Введен в действие Федеральным законом №42 от 02.03.1999.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о мерах по обеспечению безопасности мореплавания в Азовском море и Керченском проливе (Заклучено в г. Москве 20.03.2012). Соглашение вступило в силу 05.11.2012. // Бюллетень международных договоров. – 2013. - №8. – Ст. 111-113.

Аннотированный справочник к Командорскому Закону военно-морских операций. Ньюпорт, Род-Айленд, 1997.

Молодцов С. В. Международное морское право - М., 1987. - 272 с.

Орлов А.С. История России: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. –М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 520 с.

Literature list:

The United Nations Convention on the Law of 10.12.1982 (as amended on 23.07.1994) // Collected Legislation of the Russian Federation. - 01.12.1997. - № 48. - Art. 5493.

Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of 29.04.1958 // Bulletin of the USSR Armed Forces. - 21.10.1964. - № 43. - Art. 472.

Federal Law of 22.04.2004 № 24 -FZ "On Ratification of the Agreement between the Russian Federation and Ukraine on the Russian- Ukrainian State Border // Collected Legislation of the Russian Federation. - 26.04.2004. - № 17. - Art. 1591.

Agreement between the Russian Federation and Ukraine on cooperation in the use of the Azov Sea and Kerch Strait (Signed in Kerch 24.12.2003) . Enacted the Federal Law number 23 of 22.04.2004 .

Treaty of Friendship , Cooperation and Partnership between the Russian Federation and Ukraine (Signed in Kiev 31.05.1997) Enacted Federal Law № 42 from 02.03.1999.

Agreement between the Government of the Russian Federation and the Cabinet of Ministers on measures to ensure the safety of navigation in the Azov Sea and Kerch Strait (Concluded in Moscow 20.03.2012) . The Agreement entered into force on 05.11.2012 . // Bulletin of international agreements . - 2013 . - № 8. - Art. 111-113 .

Annotated Supplement to the Commander's Handbook of the Law of Naval Operations. Newport, RI, 1997.

Molodtsov S.V. International maritime law - M., 1987. - 272 P.

Orlov A.S. History of Russia: studies. - 2nd ed., Rev. and add. -M.: TC Welby, Academy of Prospect, 2004. - 520 P.

Рецензия

На статью «Актуальные проблемы Азово-Керченской акватории» аспиранта кафедры Международное право. Европейское право. Московской государственной академии водного транспорта Дорошенко В. А.

Статья посвящена проблемам определения статуса, режима и вида Азово-Керченской акватории. Рецензируемая работа представляет собой серьезную и интересную научную статью на актуальную тему.

В статье анализируются основные подходы к определению понятия статус водного объекта, существующие в юридической науке. Автором статьи предлагаются пути решения проблемы определения режима водного объекта. Статья содержит ряд выводов, представляющих практический интерес. Все содержание статьи логически взаимосвязано и подтверждено цитатами из авторитетных источников. Рецензируемую работу отличают новизна и доказательность ряда идей.

Научная статья Дорошенко В. А. «Актуальные проблемы Азово-Керченской акватории» соответствует всем требованиям, предъявляемым к работам такого рода. Данная статья может быть рекомендована к публикации.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры морского и речного права Московской государственной академии водного транспорта Михина Ирина Николаевна.