

УДК 341.221.2

Анатолій Чернявський, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри правознавства Севастопольського інституту банківської справи УАБС НБУ (м. Севастополь).

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ АЗОВСЬКОГО МОРЯ ТА КЕРЧЕНСЬКОЇ ПРОТОКИ

***Анотація.** У статті досліджується правовий статус Азовського моря та Керченської протоки. Зроблено висновок про невідповідність надання статусу Азовському морю та Керченській протоці статусу історично внутрішнього моря нормам сучасного міжнародного морського права, а також про необхідність денонсації Україною Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки 2003 р.*

***Ключові слова:** морське право, правовий статус Азовського моря та Керченської протоки, історично внутрішнє море, замкнуте море, Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки.*

Постановка проблеми. Розв'язання питання використання Азовського моря та Керченської протоки є одним із найважливіших факторів розвитку взаємовідносин України та Російської Федерації, вирішення якого матиме вплив не лише на двосторонні українсько-російські взаємини, а й на стабільність чорноморського регіону в цілому. Це питання має комплексний характер і може розглядатися з політичного, правового, економічного, культурно-ідеологічного та деяких інших аспектів, проте, на жаль, доводиться констатувати, що і в юридичній науці, і у практиці міжнародних відносин питання статусу Азовського моря та

Керченської протоки вирішуються під надзвичайним тиском політичних чинників, нерідко всупереч нормам як національного, так і міжнародного права. Саме тому існує потреба у об'єктивному дослідженні проблем визначення статусу та режиму використання просторів Азовського моря та Керченської протоки з формально-юридичної точки зору безвідносно впливу різноманітних політичних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на усю її гостроту, проблемі правового статусу та режиму використання Азовського моря і Керченської протоки як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній літературі приділяється недостатньо уваги. За часів існування СРСР проблеми правового статусу Азовського моря і Керченської протоки не існувало взагалі, оскільки їх води належали до внутрішніх вод Радянського Союзу. Однак теоретично подібні питання розглядалися і радянською юридичною наукою. Зокрема, ще в середині шістдесятих років І.В. Іванов, розглядаючи концепцію регіонального (за термінологією Конвенції ООН з морського права 1982 р. – замкнутого чи напівзамкнутого) моря, обґрунтовував свободу торгівельного судноплавства усіх держав, у т.ч. – неприбережних, у таких морях і право прибережних держав обмежувати або забороняти доступ військових суден до них [11, с. 115-117]. Б.І. Кожохін, оцінюючи правовий статус міжнародних проток, які ведуть до замкнутих і напівзамкнутих морів, доводив право прибережних держав забороняти чи обмежувати прохід через ці протоки військових суден інших держав [12, с. 133-134].

Після отримання незалежності колишніми радянськими республіками в юридичній науці постало питання про зміну правового статусу Азовського моря та Керченської протоки, при чому різні вітчизняні та зарубіжні автори намагалися його вирішити по-різному, нерідко відстоюючи діаметрально протилежні позиції. В цілому ж можна говорити про тогочасне домінування двох основних поглядів на проблему визначення статусу Азовського моря. Так, ряд авторів обґрунтовували

необхідність визнання статусу Азовського моря як замкнутого (напівзамкнутого) моря та відповідного виділення у його межах територіальних вод та виключних економічних зон України та Росії [8, с. 177-176]. З іншого боку, висловлювалася ідея закріплення за Азовським морем, а відповідно – і Керченською протокою статусу історично внутрішніх вод [7, с. 51-55; 15, с. 117-118]. Після укладення у 2003 р. Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки, яким формально за Азовським морем та Керченською протокою було закріплено статус історично внутрішніх вод України та Росії, у вітчизняній та російській юридичній науці почали розглядатися наслідки такого закріплення статусу, а також висловлюватися пропозиції щодо вирішення проблем делімітації морських просторів та природних ресурсів азовсько-керченського басейну [10, с. 231-241].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В той же час, у вітчизняній юридичній науці, хоча іноді і констатується політична зумовленість деяких позицій зазначеного вище договору, жодним чином не аналізується правомірність його укладення та відповідність іншим нормам міжнародного права. Виходячи з викладеного, **основною метою** цієї статті є дослідження статусу Азовського моря та Керченської протоки, а також аналіз відповідності положень Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки 2003 р. [3], які визначають статус Азовського моря і Керченської протоки, нормам сучасного міжнародного права.

Виклад основного матеріалу. До розпаду СРСР та утворенні на його теренах нових незалежних держав проблеми визначення правового статусу і режиму використання Азовського моря та Керченської протоки не існувало і не могло існувати, оскільки обидва їхні береги належали одній державі – спочатку Османській імперії, потім Російській імперії та

Радянському Союзу, і в силу географічних особливостей та балансу військових сил використовувалися винятково як внутрішні морські води. У 1991 р. після розпаду СРСР вихід до Азовського моря та Керченської протоки отримали дві суверенні держави – Україна та Російська Федерація, тому Азовське море втратило статус внутрішнього моря, береги якого належать одній державі. Як уже зазначалося вище, тривалий час як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній науці не існувало єдиного погляду на правовий статус Азовського моря і мала місце полеміка між прихильниками ідей збереження за ним статусу історично внутрішнього моря та прибічниками надання йому статусу замкнутого (напівзамкнутого) моря з виділенням відповідних ділянок територіальних вод та виключних економічних зон України та Росії.

Для вирішення питання про правомірність цих поглядів необхідно більш детально зупинитися на сутності та характерних ознаках понять історично внутрішнього моря та замкнутого (напівзамкнутого) моря.

У сучасному міжнародному праві не існує визначення поняття «історичне море, протока або затока». Хоча Конвенція ООН з морського права 1982 р. визначає особливості статусу лише історичних заток, міжнародний звичай дозволяє визнавати історичними і інші морські простори, в т.ч. моря. Прикладом цього можуть бути Біле і Карське моря, які історично розглядаються як внутрішні моря Росії.

У доктрині міжнародного морського права в принципі розроблені підстави визнання морських просторів історично внутрішніми. Так, В.Я. Суворова вказує, що такі простори належать до внутрішніх морських вод певної держави у зв'язку з тим, що вони «традиційно в силу географічних особливостей, а також економічного і оборонного значення належали цій державі, що можна кваліфікувати як визнану іншими державами звичаєву норму» [13, с. 340]. П. Саваськов визначає такі основні елементи концепції історичних вод: 1) особливе географічне положення і конфігурація історичних вод; 2) поширення прибережною

державою суверенітету на історичні води протягом тривалого часу; 3) важливе значення історичних вод для економіки та оборони прибережної держави; 4) визнання суверенітету над історичними водами з боку інших держав [14, с. 37].

Враховуючи викладене, можна запропонувати такий перелік підстав для віднесення певної ділянки морських просторів до категорії історичних внутрішніх морських вод певної держави:

1) конкретна держава здійснює територіальний суверенітет над морем чи його частиною, які за загальним порядком не входять до складу її територіального моря чи внутрішніх морських вод;

2) такий територіальний суверенітет здійснюється протягом історично тривалого проміжку часу. Оскільки міжнародне право не вказує строку набувальної давності щодо суверенного володіння тією чи іншою територією, то наявність чи відсутність історичної тривалості суверенного володіння морем має визначатися у кожному конкретному випадку окремо;

3) правомірність суверенного володіння державою цим морем визнається більшістю інших держав. Режим використання моря, визнаного історично внутрішнім, визначається виключно державою, якій це море належить, але статус цього моря, саме як історично внутрішнього, має встановлюватися світовою спільнотою в цілому чи переважною більшістю держав. Тобто наділення певного моря статусом історично внутрішнього не належить до компетенції виключно прибережних держав.

Хотілося б звернути увагу на такі аспекти подібного тлумачення поняття історично внутрішнього моря. По-перше, сучасна доктрина не дає відповіді на питання про те, чи повинно історично внутрішнє море належати одній державі чи може належати двом і більше державам, а відповідна практика відсутня. У літературі іноді наводиться приклад визнання історично внутрішніми вод естуарія ріки Ла-Плата, береги якого належать Аргентині та Уругваю, однак у цьому випадку статус історично

внутрішніх вод двох держав отримали річкові води, до яких норми міжнародного морського права не застосовуються, тому слід погодитися з позицією російського С.В. Гладина, який наголошує на неприпустимості застосування прикладу естуарія Ла-Плата до Азовського моря [9].

По-друге, і що більш важливо, саме поняття історично внутрішніх вод, так само як і підстави віднесення тих чи інших ділянок Світового океану до категорії історично внутрішніх вод, має звичаєвий характер. У цьому плані не викликає жодних заперечень визначення міжнародно-правового звичаю, передбачене ст. 38 Статуту міжнародного суду ООН [1], відповідно до якого звичай розглядається як доказ загальної практики, визнаної в якості правової норми. Виходячи з цього, визнання певної ділянки морських вод історично внутрішніми має бути загальним і виходити від значної кількості держав. Тобто на двосторонньому рівні Україна та Росія могли не встановити, а лише констатувати статус історично внутрішніх вод стосовно Азовського моря та Керченської протоки, саме ж встановлення статусу вод Азовського моря та Керченської протоки як історично внутрішніх має здійснюватися міжнародним співтовариством в цілому і, як мінімум, визнаватися усіма заінтересованими державами.

Слід зауважити, що сам факт загального міжнародного визнання статусу історично внутрішнього моря за Азовським морем та Керченською протокою викликає певні сумніви. Так, деякі зарубіжні дослідники наголошують, що статус Азовського моря ніколи не був остаточно визначеним [10, с. 232]. Більше того, свого часу історично внутрішній статус азовсько-керченського басейну не визнавався навіть Україною. Так, п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 05.06.1993 р. № 415 «Про першочергові заходи щодо правового оформлення державного кордону та подальшого його облаштування» органам державної влади доручалося надати пропозиції щодо визначення територіального моря України у Азовському морі, виключної (морської) економічної зони України в

Азовському та Чорному морях і статусу Керченської протоки [5], що явно не сумісно із позицією збереження за Азовським морем і Керченською протокою статусу історично внутрішнього моря.

Ст. 2 Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки, що визначає режим навігаційного використання азовсько-керченського басейну, повністю виходить із його статусу як внутрішніх вод України та Росії і встановлює наступне:

- торговельні судна та військові кораблі, а також інші державні судна під прапором України або Російської Федерації, що експлуатуються в некомерційних цілях, користуються в Азовському морі та Керченській протоці свободою судноплавства.
- торговельні судна під прапорами третіх держав можуть заходити в Азовське море і проходити Керченською протокою, якщо вони прямують до українського або російського порту чи повертаються з нього.
- військові кораблі або інші державні судна третіх держав, що експлуатуються в некомерційних цілях, можуть заходити в Азовське море та проходити Керченською протокою, якщо вони прямують з візитом чи діловим заходженням до порту однієї із Сторін на її запрошення або дозвіл, погоджений з іншою Стороною.

Однак, аналізуючи цю статтю Договору 2003 р. не слід забувати, що через Керченську протоку, Азовське море, ріки Дон, Волгу та Волго-Донський канал проходить єдиний водний шлях, що сполучає Чорне та Каспійське моря, а отже може використовуватися в якості транзитного для прикаспійських держав Азербайджану, Казахстану, Туркменістану та Ірану. Тому закріплення в українсько-російському договорі дозволу торговельним суднам під прапорами третіх держав заходити в Азовське море і проходити Керченською протокою, лише якщо вони прямують до українського або російського порту чи повертаються з нього, є явним

порушенням передбаченого ст. 125 Конвенції ООН з морського права 1982 р. права держав, що не мають виходу до моря, на доступ до моря та від нього і свободи транзиту. Варто додати, що таке право витікає не лише із норм Конвенції ООН з морського права 1982 р., а й з загальновизнаних міжнародно-правових звичаїв та підтверджується практикою міжнародних судів. Так, рішенням від 12.04.1960 р. Міжнародний суд ООН визнав право Португалії на транзитний прохід територією Індії до її тодішніх анклавних володінь Дадри та Нагар-Авелі [4, с. 64].

Як бачимо, двостороннє визнання Договором 2003 р. просторів Азовського моря та Керченської протоки історично внутрішніми водами України та Росії не відповідає нормам сучасного міжнародного права і порушує права інших держав, у першу чергу прикаспійських.

На відміну від невизначеності поняття історично внутрішнього моря, поняття замкнутого (напізамкнутого) моря достатньо чітко визначається Конвенцією ООН з морського права 1982 р. Відповідно до ст. 122 цієї Конвенції поняття «замкнуте чи напівамкнуте море» означає затоку, басейн чи море, що оточене двома чи більше державами, сполучене з іншим морем чи океаном через вузький прохід, або складається повністю чи переважно з територіальних морів чи виключних економічних зон двох або більше прибережних держав. З наведеного визначення можна зробити висновок, що Конвенція ООН з морського права допускає два випадки визнання морських просторів замкнутими (напівамкнутим):

1) затока, басейн чи море, яке оточене двома чи більше державами і сполучається з іншим морем чи океаном через вузький прохід;

2) затока, басейн чи море, яке складається повністю чи головним чином із територіальних морів та виключних морських економічних зон двох чи більше держав.

Таким чином, Азовське море в силу його географічних характеристик має визнаватися замкнутим (напівамкнутим) морем незалежно від того, чи мають його води статус внутрішніх чи ні.

Як слушно зазначає Г.О. Анцелевич, режим використання замкнутих (напівзамкнутих) морів не має самостійних юридичних особливостей і визначається на основі поєднання вимог міжнародного морського права і положень національного законодавства прибережних держав [6, с. 87-88].

Тим не менше, ст. 123 Конвенції ООН з морського права встановлює такі принципи співробітництва держав щодо замкнутих та напівзамкнутих морів, відповідно до яких прибережні держави повинні намагатися:

- координувати управління живими ресурсами моря, їх збереження, розвідку і експлуатацію;
- координувати здійснення своїх прав і обов'язків відносно захисту і збереження морського середовища;
- координувати політику проведення наукових досліджень і здійснювати там, де це доцільно, спільні програми наукових досліджень в цьому районі;
- запрошувати, коли це доцільно, інші зацікавлені держави або міжнародні організації для співпраці.

Останній принцип привертає особливу увагу. Безумовно, використання формули «коли це доцільно» знижує нормативну вагу ст. 123 Конвенції, проте маємо явне протиріччя між ідеологією розуміння принципу співробітництва у використанні замкнутих (напівзамкнутих) морів Конвенції ООН з морського права, яка рекомендує залучати для такого співробітництва не лише прибережні держави, і розумінням співробітництва у використанні Азовського моря, яке в силу Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки 2003 р. є винятково двостороннім і фактично закритим для інших держав.

Висновки і перспективи подальших розробок. Підсумовуючи викладене, слід зробити такі висновки:

1. Відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р. Азовське море слід визначати як замкнуте море, проте відповідні посилання у

Договорі між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки 2003 р. відсутні.

2. Інститут історично внутрішніх морських вод має звичайний характер, тому віднесення тих чи інших морських просторів до категорії історично внутрішніх має здійснюватися міжнародним співтовариством в цілому, і у будь-якому випадку має підтримуватися заінтересованими державами. Крім того, світовій практиці не відомо інших випадків визнання морських просторів історично внутрішніми водами двох держав одночасно. Тому двостороннє визнання Азовського моря та Керченської протоки Договором 2003 р. історично внутрішніми водами України та Росії слід розглядати як таке, що суперечить нормам сучасного міжнародного права.

3. Встановлений цим Договором режим використання вод Азовського моря та Керченської протоки історично внутрішніми водами України та Росії, відповідно до якого торговельні судна під прапорами третіх держав можуть заходити в Азовське море і проходити Керченською протокою, якщо вони прямують до українського або російського порту чи повертаються з нього, порушує закріплене ст. 125 Конвенції ООН з морського права 1982 р. право на доступ до моря та свободи транзиту інших, крім Російської Федерації прикаспійських держав (Азербайджану, Казахстану, Туркменістану та Ірану).

Враховуючи викладене, існує потреба у денонсації Україною Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки 2003 р. з наступним визначенням статусу Азовського моря як замкнутого моря, визначенням та делімітацією в азовсько-керченському басейні територіальних морів та виключних економічних зон України та Росії, а також у встановленні такого режиму використання вод Азовського моря та Керченської протоки, який би не суперечив нормам та принципам сучасного міжнародного морського права.

Використана література

1. Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 г. [Електронний ресурс] / Організація Об'єдинених Націй. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/icj/statut.shtml>.
2. Конвенція Організації Об'єдинених Націй по морському праву від 10.12.1982 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/convents/lawsea.html>.
3. Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки від 24.12.2003 р. [Текст] // Офіційний вісник України. – 2004. – № 22. – Ст. 1539.
4. Дело, касающееся права прохода через территорию Индии : Решение от 12.04.1960 г. [Текст] / Международный Суд ООН // Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда : 1948-1991. – Нью-Йорк : ООН, 1993. – С. 64-67.
5. Про першочергові заходи щодо правового оформлення державного кордону та подальшого його облаштування : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.1993 р. № 415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main>.
6. Анцелевич Г. А. Международное морское право : учебник [Текст] / Анцелевич Г. А. – К.: Издательский дом «Слово», 2004. – 400 с.
7. Блажиевська М. Теоретичні та практичні аспекти визначення правового статусу та режиму Азовського моря та Керченської протоки [Текст] / Блажиевська М. // Український часопис міжнародного права. – 2004. – № 1. – С. 50-62.
8. Богдан О. В. Правовий режим морських просторів Чорноморсько-Азовського басейну: перспективи розвитку [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Богдан Ольга Василівна ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 225 арк.

9. Гландин С. В. Международно-правовые аспекты договорного раздела дна Азовского моря [Электронный ресурс] / Гландин Сергей Викторович // Интернет-журнал «Морское право». – 2007. – № 1. – Режим доступа : http://www.sea-law.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=76.

10. Дмитриченко І. Азовське море і керченська протока: становлення правового режиму та делімітація морських кордонів [Текст] / Дмитриченко І. // Право України. – 2012. – № 3-4. – С. 231-241.

11. Иванов И. В. Международные соглашения в области регулирования правового режима регионального моря [Текст] / Иванов И. В. // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 111-119.

12. Кожохин Б. И. К вопросу о правовом статусе международных морских проливов и каналов [Текст] / Кожохин Б. И. // Правоведение. – 1960. – № 2. – С. 131-136.

13. Международное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по спец. и направлению «Юриспруденция» [Текст] / [Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов, В. Я. Суворова и др.]; [Отв. ред. : Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов]. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 569 с.

14. Саваськов П. В. Исторические воды в международном морском праве [Текст] / Саваськов П. В. // Морское право и международное торговое мореплавание. Сборник научных трудов. – М. : Транспорт, 1987. – С. 29-43.

15. Шем'якін О. Азовське море та Керченська протока: реалії сьогодення [Текст] / О. М. Шем'якін // Право України. – 1998. – № 12. – С. 113-123.

Summary. Legal status of the Sea of Azov and Kerch Channel is investigated in the article. Drawn conclusion about disparity of grant to status to the Sea of Azov and Kerch Channel of status historically internal sea to the norms of modern international marine law. The necessity of denunciation by

Ukraine of the Treaty between Ukraine and the Russian Federation on partnerly use of the Sea of Azov and the Kerch Strait (2003) is also proved.

Keywords: *maritime law, legal status of the Sea of Azov and Kerch channel, historically internal sea, closed sea, the Treaty between Ukraine and the Russian Federation on partnerly use of the Sea of Azov and the Kerch Strait (2003).*