

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКОГО МІЖДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ В КЕРЧЕНСЬКІЙ ПРОТОЦІ

Я. О. Остряков

Формування системи кордонів України є одним з пріоритетних державотворчих процесів, оскільки без чітко зафіксованих кордонів територіальний суверенітет держави є неповним і водночас стає дестабілізуючим чинником у відносинах нашої країни з безпосередніми сусідами, а також на регіональному і глобальному рівнях. Окрім того, ефективно реалізована прикордонна політика є запорукою соціально-економічного розвитку прикордонних (окраїнних) територій. Отже, врегульовані кордони мають і внутрішнє, і зовнішнє значення.

Визначення українсько-російського міждержавного кордону посідає особливе місце в цьому процесі. Україна і Російська Федерація не просто сусідні країни — вони мали чіткі адміністративні кордони в межах колишнього СРСР. Проте після розпаду Радянського Союзу правонаступництво у цій сфері реалізується досить специфічно — колишні міжреспубліканські кордони було визнано міждержавними лише на сухопутній ділянці.

Переговори щодо розмежування Азово-Чорноморського басейну, де мала пролягти морська ділянка українсько-російського кордону, розпочалися лише у 1996 році. Слід відразу зазначити, що процес розмежування керченської ділянки українсько-російського міждержавного кордону проходить найважче.

І для України, і для Росії Керченська протока має велике значення — політичні та економічні

чинники стали причиною тривалих переговорів щодо делімітації. Вплив розмежування цього району на весь комплекс українсько-російських відносин, необхідність зменшення конфліктного потенціалу та потреба у пошуку шляхів зрушення переговорів з фактичної «мертвої точки» обумовлюють актуальність цієї статті.

Останнім часом питання розмежування Керченської протоки активно досліджується у вітчизняній науці. Та ці дослідження проводяться в комплексі із питаннями розмежування Азовського та Чорного морів, які, на наш погляд, мають власну специфіку.

Питанням правового статусу та режиму Азово-Чорноморського басейну і розмежування морських просторів присвятили свої роботи О. Богдан [1], І. Вітовська [2], І. Дмитроченко [3], М. Кулик [4], О. Шемякін [5]. Картографічні аспекти висвітлено у працях М. Трюхана [6] та Ю. Шуйського [7].

Проте, на наш погляд, враховуючи тривалість та складність переговорів, необхідно, з одного боку, виокремити керченське питання з Азово-Чорноморського басейну, а з другого — проаналізувати ті характеристики, що справляють вплив на формування національних інтересів та переговорних позицій сторін.

**Остряков Ярослав
Олександрович** —
аспірант Національного інституту стратегічних досліджень

Метою цієї публікації є дослідження еволюції правового статусу Керченської протоки, аналіз основних параметрів українсько-російського переговорного процесу щодо розмежування Керченської протоки, огляд основних економічних та політичних чинників, що фігурують у переговорах.

Огляд основних економічних та політичних складових процесу розмежування Керченської протоки

Незважаючи на певний занепад після розпаду СРСР, економічний розвиток Азово-Чорноморського басейну є досить інтенсивним.

Всі 20 українських морських торговельних портів знаходяться в цьому басейні — у 2006 році вони обробили близько 110 млн. т вантажів. З серпня 2001 року під час перевезення вантажів з Росії призначенням в Україну і транзитом її територією (через порти і сухопутні переходи з третіми країнами) російська сторона застосовує тарифи, середній рівень яких у 2—2,5 рази вищий за встановлені на перевезення вантажів у російські порти, у зв'язку з цим транспортування вантажів через сухопутні переходи і порти України стало неконкурентоспроможним стосовно російських портів.

В Азово-Чорноморському басейні є й 8 російських морських торговельних портів, які разом з трьома відносно непотужними портами Каспійського моря забезпечують близько 40 % вантажообігу усіх 62 російських портів. Так, у 2006 році вони обробили 159,9 млн. т вантажів [8]. Всі азово-чорноморські порти забезпечують зовнішній вантажообіг (усього таку можливість мають 34 російських порти). Практично всі (крім курортних Анапи та Сочі) мають в загальних обсягах перевезень значну частку стратегічно важливих для Росії експортних вантажів — нафти, металу, мінеральних добрив, лісу, зерна [9].

Керченська протока відіграє важливу роль у сполученні Азовського з Чорним морем. Транспортні послуги є основою економіки Керченської протоки, вирізняються розвиненою інфраструктурою і здійснюються кількома маршрутами — і українськими, і російськими.

Певною мірою етапним для судноплавства в протоці є 2002 рік — кількість проведених кораблів збільшилася на 93 %, порівняно з попереднім роком, і становила 19241 судно [10].

Головним маршрутом є Керч-Єнікальський канал (далі — КЄК) — штучна гідротехнічна споруда, побудована ще у 1874 році. Остання велика реконструкція КЄК була проведена у

1970 році, після якої довжина каналу становить 18,9 милі, ширина — 120 м, а глибина дає змогу проводити судна з осадкою до 8 м.

З 1992 року КЄК перебуває на балансі Керченського морського торговельного порту. За проходження каналом стягуються каналний та лоцманський збори, а також збір на утримання радіолокаційних систем управління та спостереження тощо. На цей час плавання суден у Керченській протоці регулюють «Правила плавання суден у Керч-Єнікальському каналі і підхідних каналах до нього» (затверджено наказом Міністерства транспорту України від 9 жовтня 2002 року № 721).

У 2002 році вздовж КЄК проведено 13016 суден, обслуговування яких принесло близько 6 млн. дол. США [10].

Інший маршрут пролягає мілководними (осадка суден до 3 метрів) фарватерами №№ 50 та 52. Цей маршрут обслуговує порт Кавказ (РФ) — після проголошення у 1996 році Росією в односторонньому порядку свого суверенітету над цими фарватерами. Плавання суден регулюють «Обов'язкові постанови Морської Адміністрації портів Темрюк і Кавказ» (видання 2003 року). Цей маршрут є фактично спробою портової влади російських портів Темрюк та Кавказ переорієнтувати на свої потужності частину вантажопотоку Керч-Єнікальського каналу. Головним інструментом цієї конкурентної боротьби стало зменшення — порівняно з КЄК — ставок за проходження до двох разів.

Проте транзитні потужності КЄК об'єктивно є більшими.

Таким чином, контроль над КЄК тільки з економічної точки зору є досить привабливою мотивацією для сторін.

Іншим перспективним економічним чинником є поклади вуглеводневих корисних копалин. За словами колишнього голови правління держкомпанії «Чорноморнафтогаз» І. Франчука, безпосередньо в Керченській протоці вони відсутні [11]. Однак на прилеглих ділянках шельфу Азовського та Чорного морів, за деякими даними, масштаби початкового видобутку оцінюються у 1531,9 млн. т умовного палива [12].

За результатами геолого-геофізичних досліджень акваторії Азовського моря виявлено близько 120 локальних структур, перспективних на вияв дрібних родовищ нафти та газу; відкрито 7 нафтогазових родовищ [13].

Зрозуміло, що граничні точки міждержавного кордону в Керченській протоці справляти-

муть певний вплив на розподіл азовського та чорноморського шельфів, а отже, і на право видобутку покладів вуглеводнів.

Окрім надходжень до бюджету, є й інші чинники (включаючи геополітичні), реалізація яких дала б змогу українській чи російській стороні посилити свої позиції, принаймні в північній частині Чорноморського регіону.

Головну роль, на наш погляд, тут відіграють дві взаємопов'язані можливості, реалізація яких дала б можливість контролювати:

засоби навігації та забезпечення безпеки судноплавства;

переміщення суден третіх країн (включаючи військові) — враховуючи можливості вступу України до НАТО, ця опція стає дуже актуальною для Росії.

Еволюція правового статусу Керченської протоки

Проблема делімітації та демаркації морської ділянки державного кордону України з Російською Федерацією в Керченській протоці розв'язується, на наш погляд, у два умовних етапи.

Перший етап хронологічно охоплює період від 1991 року (розпад СРСР та утворення двох незалежних держав) до 1996 року. В цей час було підписано низку міждержавних документів, які підтверджували адміністративну лінію державного кордону, що існувала в радянський період як міждержавний кордон. Зокрема, можна згадати Угоду про створення Співдружності Незалежних Держав (1991 рік), Угоду між Україною та РФ про подальший розвиток міждержавних відносин (1992 рік), Декларацію про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав СНД (1994 рік) тощо.

Цей принцип був тимчасовий — передбачалося, що країни — учасниці СНД згодом підпишуть окремі договори щодо регулювання міждержавних кордонів.

Досить показовою є заява колишнього міністра закордонних справ Росії І. Іванова, датована 1997 роком (тоді він обіймав пост першого заступника глави зовнішньополітичного відомства Росії): «У 1993 році кордонам Росії з колишніми союзними республіками, аж до підписання з ними відповідних міжнародних договорів, було надано статус державних» [14].

У квітні 1993 року Верховна Рада Російської Федерації ухвалила постанову «Про порядок

введення в дію закону РФ «Про державний кордон Російської Федерації». Пункт 2 цього документа наголошував: «До укладання договорів про проходження державного кордону Російської Федерації із суміжними державами — колишніми союзними республіками СРСР, надати кордону з цими державами статус державного кордону Російської Федерації».

Переговорний процес щодо розмежування цієї ділянки кордону починається у 1996 році (а з ним — і другий етап).

Російська дипломатія відходить від визнання міжреспубліканських кордонів, що пролягали водними просторами, як міждержавних кордонів.

Поступово формулюється нова переговорна позиція РФ щодо Керченської протоки — тепер ця ділянка розглядається як історичні води, що перебувають у спільному використанні України і Російської Федерації.

Цю позицію — в різних формулюваннях — російській стороні згодом вдалося закріпити в низці міждержавних договорів. Зокрема, в статті 5 Договору між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон (підписано 28 січня 2003 року) йдеться: «Врегулювання питань, які належать до суміжних морських просторів, здійснюється за угодою між Договірними Сторонами відповідно до міжнародного права. При цьому ніщо в цьому Договорі не завдає шкоди позиціям України і Російської Федерації щодо статусу Азовського моря і Керченської протоки, як внутрішніх вод двох держав» [15].

Після завершення конфлікту навколо острова Коса Тузла підписано Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки (24 грудня 2003 року), у пункті 1 статті 1 якої сказано: «Азовське море та Керченська протока історично є внутрішніми водами України і Російської Федерації» [16]. Одночасно слід зазначити, що у пункті 3 статті 1 сказано: «Врегулювання питань, що належать до акваторії Керченської протоки, здійснюється за угодою між Сторонами» [16].

Останнє і дає підстави для продовження переговорного процесу щодо розмежування Керченської протоки.

Аналіз основних параметрів переговорного процесу щодо розмежування Керченської протоки

Основними параметрами зазначеного переговорного процесу, на наш погляд, є:

організаційна форма переговорів;

переговорні позиції сторін, їх еволюція та підґрунтя;

проекти двосторонніх документів, над якими ведеться робота під час переговорів.

Від самого початку слід зазначити, що питання розмежування Керченської протоки розглядається разом з розмежуванням Азовського та Чорного морів.

Перший раунд переговорів відбувся 16—17 жовтня 1996 року в м. Керчі. Станом на 1 жовтня 2008 року усього проведено 29 таких раундів.

Головним переговорним форматом є засідання делегацій України та Російської Федерації у переговорах щодо розмежування Азовського та Чорного морів, а також Керченської протоки. Відповідні персональні склади делегацій (а також директиви на переговори) затверджуються на президентському рівні. Очолюють делегації представники зовнішньополітичних відомств, до складу зазвичай входить до 25 експертів. Після утворення «Комісії Ющенко — Путін» у травні 2005 року робота делегацій проводиться в рамках Підкомісії з питань Азово-Керченського врегулювання Підкомітету з міжнародного співробітництва Українсько-Російської міждержавної комісії. Для вирішення технічних питань регулярно проводяться зустрічі експертів.

Позиції сторін щодо розмежування Керченської протоки на цей час практично не збігаються.

Українська сторона наполегливо пропонує провести і делімітацію, і демаркацію Керченської протоки на основі міжреспубліканського кордону часів колишнього СРСР.

Російська сторона, керуючись положеннями двох вищезазначених міждержавних договорів, говорить не про розмежування, а про договірно-правове врегулювання статусу акваторії Керченської протоки. В різні часи росіяни пропонували чотири різні підходи:

1. Прокласти кордони узбережжям, а водний простір використовувати спільно.
2. Прокласти кордони на відстані від 0,3 до 0,5 морських миль від українського та російського узбережжя, а водний простір використовувати спільно.
3. Прокласти кордони фарватером КЕК.
4. Не прокладаючи кордонів, використовувати спільно водний простір.

На наш погляд, головним підґрунтям наведених позицій є контроль над економічними

процесами та господарюючими суб'єктами Керченської протоки (в першу чергу — КЕК). Для російської сторони велике значення також мають пов'язані із КЕК питання безпеки, зокрема недопущення до Азовського моря військових та риболовних суден третіх країн.

За більш ніж 10 років переговорів знайти консенсус в цьому питанні так і не вдалося. І саме через відсутність принципової згоди відсутні базові міждержавні документи.

Договірно-правове оформлення цієї ділянки міждержавного кордону проводиться у т. зв. пакеті: разом з питаннями розмежування державні експерти опрацьовують укладання трьох міжурядових угод щодо співробітництва у сфері судноплавства, риболовства та екології в Азовському та Чорному морях, а також Керченській протоці.

Висновки та можливі шляхи розв'язання проблеми

Керченська протока завдяки своєму унікальному географічному положенню має велике геостратегічне значення і для України, і для Російської Федерації. Добре розвинена транспортна інфраструктура (в першу чергу — портів та КЕК) робить її одним з найперспективніших транзитних шляхів сполучення і Приазов'я, і Причорномор'я.

Найвні та перспективні транзитні вантажо потоки є гарантом того, що це питання залишатиметься на порядку денному україно-російських відносин до знаходження взаємоприйняттого рішення.

Для України абсолютно неприйнятною є повна передача російській стороні контролю над протокою і КЕК, оскільки це матиме катастрофічні наслідки для соціально-економічного розвитку східної частини Криму, враховуючи джерела систематичних надходжень до бюджету, робочих місць тощо.

Російська сторона не відмовиться від спроб отримати контроль над КЕК, враховуючи домінування частки російських вантажів у загальному обсягу вантажопотоків та зацікавленість у контролі над засобами забезпечення безпеки судноплавства. Досить чутливими для РФ є також питання національної безпеки, вирішення яких у цьому районі вона не довірить нікому — саме через цей аспект, найімовірніше, Росія не погодиться на інтернаціоналізацію керченського питання шляхом звернення до відповідних міжнародних судів чи інших структур.

Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азов-

ського моря і Керченської протоки від 24 грудня 2003 року передбачає підготовку окремої угоди щодо Керченської протоки. Враховуючи тривалість переговорів, така угода — яка мала б рамковий характер та стала б логічним продовженням наявної двосторонньої договірно-правової бази — є досить перспективним шляхом вирішення питання. Головними параметрами такої угоди могли б стати:

статус Керченської протоки;

делімітація, демаркація та зони відповідальності;

гарантування законних прав та інтересів сторін;

економічне (галузеве) співробітництво тощо.

Після підготовки та укладання базової угоди сторони на взаємовигідних засадах могли б розпочати подальший розвиток економічних зв'язків. Як приклад можна навести розвиток транспортного сполучення не тільки вздовж, а й через Керченську протоку.

Наразі на державному та експертному рівнях обговорюється кілька варіантів транскерченського сполучення — і функціонуючих (поромний маршрут Крим — Кавказ), і перспективних (транспортний перехід Крим — Кубань).

Головними формами організації транспортного переходу Крим — Кубань найчастіше називають міст або підземний тунель. Так, передбачається, що ним перевозитимуть 120—150 млн. тонн вантажів на рік та близько 10 млн. пасажирів. При цьому вартість проекту орієнтовно становитиме від 750 млн. дол. США (міст) до 1,5 млрд. дол. США (тунель).

На нашу думку, питання практичної реалізації проекту транспортного переходу Крим — Кубань не стоїть на порядку денному керченського врегулювання, оскільки ця ідея має кілька вразливих аспектів:

невідповідність проектних обсягів перевезень фактичним даним — у 2006 році всі морські порти України переробили 109 млн. т вантажів, а Крим відвідало близько 5 млн. туристів [17];

слабкість підхідної та суміжної залізничної інфраструктури (необхідно посилити одноколіїні залізничні ділянки Новоросійськ — Краснодар — Волгоград і Владиславовка — Миколаїв — Колосовка та залізничну мережу Криму від Джанкоя до Керчі);

відсутність альтернативних автомагістральних потужностей (необхідно провести ремонтно-відбудовні роботи на міжнародній автоtrasі E97 Феодосія — Керч — Новоросійськ).

Разом з будівництвом транспортного переходу Крим — Кубань та посиленням підхідної транспортної інфраструктури Україні та Росії також необхідно буде вжити заходи щодо створення пільгових умов для гарантування вантажопотоків на цьому напрямку.

Окрім того, упродовж часу зацікавленість російської сторони у КЄК не зменшиться, і вона докладатиме значних зусиль для створення спільних підприємств з експлуатації зазначеного каналу. Зокрема, створення спільної українсько-російської корпорації з метою співробітництва в Азово-Керченській акваторії, включаючи експлуатацію Керч-Єнікальського судноплавного каналу, передбачалося Спільною заявою Президента України і Президента Російської Федерації від 24 грудня 2003 року щодо Азовського моря і Керченської протоки (Урядовий кур'єр № 245 від 26.12.2003). Безумовно, для України буде непростотою справою передача навіть частки стратегічно важливої власності. Проте цей варіант також може стати перспективним за умови гарантування з боку Росії демаркації кордону в Керченській протоці з подальшим дотриманням прикордонного режиму, а також прозорих та взаємовигідних механізмів функціонування такого спільного підприємства.

У процесі визначення кордону в Керченській протоці має бути витримана певна послідовність досягнення актуальних завдань розмежування: спочатку політичні і тільки після цього — економічні. І безумовно, переговорний процес має проводитися на засадах взаємоповаги, з дотриманням норм міжнародного права, на взаємовигідній основі.

Джерела

1. *Богдан О.* Правовий режим морських просторів Чорноморсько-Азовського басейну: перспективи розвитку: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.11 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2005. — 225 с.
2. *Вітовська І.* Правове регулювання використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Прикарпатський національний ун-т ім. Василя Стефаника. Юридичний ін-т. — Івано-Франківськ, 2004. — 185 с.
3. *Дмитриченко І.* Розмежування морських просторів між прибережними державами у міжнародному морському праві: теорія і практика: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.11 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2002. — 240 с.
4. *Кулик М.* Шляхи оптимізації міжнародно-правового регулювання делімітації морських просторів: Автореф. дис. канд. юрид. наук:

12.00.11 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2007.

5. *Шемякін О.* Еволюція структури й змісту права користування морем: теорія та практика: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.11 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2005. — 394 с.

6. *Трюхан М.* Про технічні аспекти розмежування морських просторів держав // Сучасні досягнення науки та виробництва. — Л.: Видво Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2005. — С. 324 — 329.

7. *Шуйський Ю.* Довжина берегів Чорного та Азовського морів у межах України / Укр. геогр. журн. — 2001 — № 1. — С. 33 — 36.

8. *Доповідь* Міністра транспорту Російської Федерації І. Левітіна «Про перспективи розвитку портової діяльності в Азово-Чорноморському басейні» на нараді Морської колегії при Уряді РФ, 11 липня 2007 року, м. Новоросійськ. — http://mintrans.ru/prensa/Novosty_070711_2.htm

9. *Доповідь* заступника Керівника Федерального агентства морського та річкового транспорту Російської Федерації Є. Труніна «Розвиток портів Півдня Росії» на «круглому столі» «Морський та внутрішній водний

транспорт Росії. Сучасний стан і перспективи розвитку», 2 червня 2007 року, м. Сочі, Російська Федерація. — http://www.morflot.ru/html/news/Trunin_01062007.htm

10. <http://www.volia.com/news/ru/economics/2003/10/22/47799.html>

11. *Ігор Франчук:* Я не звертаю уваги на характеристики «утримувач спадщини онука президента». — Інтернет-портал «Українська правда», 12 грудня 2003 року. — <http://www.pra-vda.com.ua/news/2003/12/22/31962.htm>

12. *Батурин Д.* «Україне грозить Тузла-2» — <http://www.glavred.info/archive/2006/04/07/105845-5.html>

13. *Травников А.* «Коса Тузла и стратегические интересы России.» — Ростов н/Д: Феникс, 2005. — С. 33.

14. Цит.за: *Солодкий С.* «Дамбою по кордону» // День. — 2003. — № 182. — 11 жовтня.

15. *Офіційний вісник України* від 18.06.2004, № 22, стор. 293, стаття 1537, код акта 29081/2004.

16. *Офіційний вісник України* від 18.06.2004, № 22, стор. 297, стаття 1539, код акта 29080/2004.

17. *Путилов Г.* Дежавю по-крымски: керченский мост. — <http://ugmk.info/print.php?art=1164988104>