

Міжнародне право

УДК 341.1

Борис Бабін *,
Едуард Плешко ***ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНОЇ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ
В ЧОРНОМУ ТА АЗОВСЬКОМУ МОРЯХ І КЕРЧЕНСЬКІЙ ПРОТОЦІ**

У статті розглянуто специфіку правового режиму та визначення меж тимчасово окупованої території України у її морських просторах – внутрішніх водах, внутрішніх історичних водах та територіальному морі, а також аспекти застосування подібного правового режиму у виключній економічній зоні та на континентальному шельфі України. Вказано на потребу вжиття термінових правових та організаційних заходів із удосконалення такого режиму задля протидії ескалації російської агресії проти України, що триває.

Ключові слова: Азовське море, внутрішні води, виключна економічна зона, історичні води, Керченська протока, континентальний шельф, лінія розмежування, російська агресія, тимчасово окупована територія, територіальне море, Чорне море.

Бабін Б. В., Плешко Э. А. Правовой режим временно оккупированной территории Украины в Черном и Азовском морях и в Керченском проливе.

В статье рассмотрена специфика правового режима и определения пределов временно оккупированной территории Украины в ее морских пространствах – во внутренних водах, внутренних исторических водах и в территориальном море, а также аспекты применения подобного правового режима в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Украины. Указано на необходимость принятия срочных правовых и организационных мер по усовершенствованию данного режима для противодействия эскалации продолжающейся российской агрессии против Украины.

Ключевые слова: Азовское море, внутренние воды, временно оккупированная территория, исключительная экономическая зона, исторические воды, Керченский пролив, континентальный шельф, линия разграничения, российская агрессия, территориальное море, Черное море.

Babin B. V., Pleshko E. A. Legal Regime of Temporary Occupied Territory of Ukraine in Black and Azov Seas and in Kerch Strait.

The article deals with the specific legal regime and determining the limits of the temporary occupied territory of Ukraine in its maritime spaces – for the internal waters, internal historic waters and territorial sea as well as for such legal regime implementing for the exclusive economic zone and continental shelf of Ukraine. Authors specified on the duty to take the urgent legal and organizational measures for the improvement of such regime to counter the escalation of the continuous Russia's aggression against Ukraine.

Keywords: Azov Sea, Black Sea, continental shelf, exclusive economic zone, historic waters, internal waters, Kerch Strait, limit line, Russian aggression, temporary occupied territory, territorial sea.

Після окупації Російською Федерацією (РФ) АРК та м. Севастополя, встановлення нею контролю за окремими районами Донецької області виникає нагальне питання визначення меж окупованих територій України щодо морських внутрішніх вод та територіального моря, меж окупованих континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони (ВМЕЗ) України та правового режиму цих акваторій.

Проблематика статусу та режиму Чорного і Азовського морів та Керченської протоки до україно-російського конфлікту відображалася у низці праць вчених (О. В. Богдан, О. А. Валевської, О. М. Шемякіна, О. А. Щипцова та ін.), що стосувалися насамперед питань вибору статусу Азовського моря, розмежування морських просторів, захисту навколишнього

середовища та координації співпраці двох держав між собою [1–6]. Сьогодні праці українських вчених торкаються цього питання доволі оглядово, тому наявною є потреба в дослідженні специфіки правового режиму та визначення меж тимчасово окупованої території України в її морських просторах – внутрішніх водах, зокрема історичних, та територіальному морі, а також у виключній економічній зоні та на континентальному шельфі України. Досягнення цієї мети має ґрунтуватися на узагальненні та порівнянні відповідних міжнародних стандартів, національного законодавства та організаційної практики України та держави-агресора стосовно морських просторів Чорноморського басейну.

Межі окупованих територій у світовій практиці, зазвичай, визначаються станом справ, який ґрунтується на фактичному контролі стороною конфлікту території іншої сторони та, як правило, не співпадають з адміністративним розмежуванням й прямо від нього не залежать. Додаткове значення при цьому мають укладені між сторонами конфлікту воєнно-політичні домовленості (угоди про припинення вогню тощо) та відображення стану справ у національних нормативних актах сторін, що є серед іншого свідченням здійснення над певною територією ефективного контролю. Правовий режим окупованих територій визначається міжнародним гуманітарним правом, насамперед Конвенцією про захист цивільного населення під час війни 1949 р., учасниками якої є обидві сторони російсько-українського конфлікту [7], іншими застосовними нормами міжнародного права (прав людини, екологічного, морського та ін.). Водночас особливості правового статусу окупованих морських територій (окупованої акваторії) у Конвенції 1949 р. не визначено.

В Інструкції Сан-Ремо з міжнародного права, що застосовується до збройних конфліктів на морі, не вжито категорії окупованих територій (вод), але застосовано категорію «нейтральні води» та «міжнародні води» із визнанням права воюючої сторони встановлювати зони, «які можуть здійснити негативний вплив на законне використання певних районів моря» (зони обмеження) [8]. Фактично такі зони може визначати та оголошувати як держава, що має право на відповідні води, так і інша воююча держава, яка здійснює над цими водами ефективний контроль. У ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII до тимчасово окупованої території віднесено:

- внутрішні води України територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя;
- внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія ВМЄЗ України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;
- повітряний простір над цими територіями [9].

Таким чином, законодавець відніс до окупованих територій акваторії, що не входять у територію України, а саме – виключну (морську) економічну зону (ВМЄЗ) та континентальний шельф України на Чорному морі та повітряний простір над ними. В умовах конфлікту це прямо не суперечить міжнародному праву та може розглядатися як зона обмеження у контексті Інструкції Сан-Ремо.

Держава-окупант після анексії Криму розглядає територіальне море та внутрішні води Чорного моря навколо Криму як власну територію, а ВМЄЗ та континентальний шельф навколо Криму – як власні. Подібність розуміння територіального моря та внутрішніх вод у законодавстві обох сторін конфлікту (ст. 5, 6 Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII [10], ст. ст. 1, 2 федерального закону РФ «Про внутрішні морські води, територіальне море та прилеглу зону РФ» від 31 липня 1998 р. № 155-ФЗ [11]), що ґрунтується на вимогах Конвенції ООН з морського права 1982 р. [12], дозволяють цим державам дзеркально тлумачити ці простори у однакових межах: Росією як власні, а Україною – як окуповані.

Згідно з федеральним законодавством РФ про анексію Криму, держава-агресор вважає власним кордоном «кордон Республіки Крим на суші, сумісний з територією України» та вказує, що «розмежування морських просторів Чорного та Азовського морів здійснюється на підставі міжнародних договорів РФ, норм та принципів міжнародного права» [13]. Зважаючи,

що на момент анексії Криму РФ окупував не лише територію АРК та м. Севастополя, але й ще окремі території Херсонської області (півострів Ад, частину півостровів Чонгар та Арабатська Стрілка) [14], його бачення як власної сухопутної межі, так і розмежування внутрішніх вод Сивашу та Азовського моря залишається відкритим та документально невизначеним.

Тим більше, враховуючи відсутність будь-яких офіційних заяв та неможливість ведення офіційного переговорного процесу, є абсолютно відкритим бачення з точки зору агресора меж «власних» ВМЕЗ та континентального шельфу навколо Криму, а також меж «територіального моря РФ» у Каркінітській затоці Чорного моря.

В умовах домінування ЧФ РФ у відповідній акваторії та видобування захопленими окупантами структурами ДАТ «Чорноморнафтогаз» сировини на ділянках шельфу, розташованих значно ближче до узбережжя материкової України, ніж до Криму, без жодних публічних пояснень цим процесам [15], вказана ситуація свідчить про можливість заяви окупанта щодо належності йому будь-якої частини ВМЕЗ України за власним бажанням, та навпаки – заяви про неналежність собі цієї акваторії за певних умов (забруднення середовища, ворожі дії проти мирного судноплавства або іншої діяльності третіх держав тощо).

Переговори між Україною та РФ у 2014 р. щодо деокупації останньою вищезгаданих територій Херсонської області призвели до укладання 7 грудня 2014 р. між Генеральним штабом ЗСУ та Генеральним штабом ЗС РФ меморандуму про заборону будь-якої діяльності військових формувань збройних сил та інших військових формувань на Арабатській стрілці, півостровах Ад та Чонгар Херсонської області, унаслідок чого підрозділи ЗС РФ були виведені з указаних територій [14].

Відсутність можливості здійснити аналіз цього не оприлюдненого сторонами меморандуму, у якому вочевидь були закріплені певні негативні для національних інтересів зобов'язання України перед державою-агресором, унеможливорює аналіз статусу та використання, віднесення до окупованих внутрішніх вод України у затоці Сиваш та історичних внутрішніх вод у Азовському морі, прилеглих до Арабатської стрілки.

У цілому питання розмежування окупованих та неокупованих вод у Азовському морі має й інші негативні для України фактори. Крім невизначеної берегової точки, яка відмежовує окуповані території Криму від суміжних районів Херсонської області, після окупації РФ приморських територій Донецької області було встановлено ще одну лінію розмежування.

Згідно з Мінським меморандумом від 19 вересня 2014 р. було встановлено лінію дотику (розмежування) між сторонами конфлікту, підтверджену постановами Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252-VIII та № 254-VIII, за якими така лінія йде від державного кордону України з РФ у Луганській області до урізу води Азовського моря у точці з координатами 47°05'52» північної широти та 37°49'40» східної довготи [16, 17] (на місцевості це східна межа забудови приморського села Широкине). При цьому ні в Мінських політико-військових угодах про припинення вогню 2014–2015 рр., ні в інших актах мінського переговорного процесу, ні в актах законодавства України ніякої інформації про статус прилеглої акваторії Азовського моря та її розуміння РФ та Україною не міститься.

Водночас навіть у ситуації конфлікту зберігають чинність угоди між РФ та Україною з питань Азовського моря. Зокрема, це Угода між Державним комітетом України з рибного господарства та рибної промисловості та Комітетом РФ з рибальства з питань рибальства в Азовському морі 1993 р., за якою кожна із сторін погоджується дозволяти юридичним і фізичним особам іншої сторони здійснювати промисел у своїй частині Азовського моря [18].

Згідно Договору між Україною і РФ про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки 2003 р., Азовське море та Керченська протока історично є внутрішніми водами України і РФ, при цьому Азовське море мало бути у наступному розмежованим лінією державного кордону відповідно до окремої угоди між сторонами; угоду також передбачалося укласти щодо «врегулювання питань, що відносяться до акваторії Керченської протоки». За цим договором торговельні судна та військові кораблі, а також інші державні судна під прапором України або РФ, що експлуатуються в некомерційних цілях, користуються в Азовському морі та Керченській протоці свободою судноплавства,

а 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 [19].

Міжурядова Угода про співробітництво в морському та авіаційному пошуку і рятуванні на Чорному та Азовському морях 2010 р. встановлювала, що сторони розглядають розмежувальну лінію між їхніми прилеглими районами польотної інформації над морем як межу між пошуково-рятувальними районами для морських та авіаційних цілей. При цьому додавалося, що таке розмежування пошуково-рятувальних районів не має відношення до делімітації будь-якого іншого кордону між Україною та РФ та не шкодить їй. Згідно з міжурядовою Угодою про заходи щодо забезпечення безпеки мореплавства в Азовському морі та Керченській протоці 2012 р. сторонами запроваджувався обмін даних від берегових станцій АІС без їх передачі третім сторонам, питання зон відповідальності при цьому оминалося.

Вочевидь у цій ситуації повна невизначеність меж як між внутрішніми водами України та РФ в Азовському морі, так і між підконтрольними Україні та підконтрольними агресорові українськими внутрішніми водами Азова, розташованими поблизу Криму, Арабатської стрілки та Новоазовського району Донецької області, залишає агресорові широке поле для провокацій та маніпуляцій, зокрема із залученням торговельних суден під прапором третіх держав або проти таких суден, із використанням маріонеткових структур «ДНР», «ІГЛ» та інших підконтрольних РФ терористичних організацій тощо.

Отже, підсумовуючи, варто констатувати наступне. Кабінету Міністрів України, МЗС, Мінекології, Мінінфраструктури України слід проінформувати зацікавлені причорноморські держави, органи ООН, Міжнародну морську організацію (ММО) та Міжнародну сільськогосподарську організацію (ФАО) про загрози судноплавству та рибальству відповідно в окупованих РФ акваторіях Азовського та Чорного морів та про неможливість визначення чітких меж окупованих акваторій в умовах агресії РФ, що триває, про загальні загрози регіональній безпеці, що випливають із ситуації, яка склалася.

Кабінету Міністрів України, Мінекології, Мінагрополітики, Мінінфраструктури, Держприкордонслужбі України також необхідно терміново привести власні нормативні акти у відповідність із практичною ситуацією, що склалася із тимчасовою окупацією РФ морських територій України, ВМЄЗ та континентального шельфу України на Чорному морі; припинити усі контакти та форми взаємодії на рівні державних органів та посадових осіб із структурами РФ щодо використання морських просторів.

Міноборони та Держприкордонслужбі України додатково слід визначитися із розташуванням, посиленням інституційної спроможності та нормативного забезпечення діяльності власних сил задля запобігання можливим провокаціям з боку РФ із використанням військовими формуваннями останньої тимчасово окупованих морських просторів України в умовах гібридної війни. Розвиток ситуації, зокрема, у площині організації переговорного процесу щодо деескалації конфлікту та мінімізації його наслідків для морського господарства, припинення окупації РФ морських просторів України має стати підґрунтям нових наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Науковий коментар до національної програми досліджень та використання ресурсів Азово-Чорноморського басейну, інших районів Світового океану на період до 2000 р. [Текст] / О. А. Щипцов и др.; ред. О. А. Щипцов. – К. : [б. в.], 1994. – 316 с.

2. Степанов В. Н. Методологические аспекты правового регулирования использования природных ресурсов и акваторий Черного и Азовского морей / В. Н. Степанов и др. – О. : [б. в.], 1995. – 65 с.

3. Богдан О. В. Правовий режим морських просторів Чорноморсько-Азовського басейну: перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. В. Богдан. – К., 2005. – 20 с.

4. Степанов В. Н. Перспективы украинско-российского сотрудничества в бассейне Азовского моря : методологические и прикладные аспекты исследований / В. Н. Степанов, А. В. Шкуропат. – О. : Феникс, 2008. – 48 с.

5. Валевська О. А. Правова охорона довкілля та природних ресурсів Азово-Чорноморського басейну : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Валевська Олеся Анатоліївна. – К., 2009. – 17 с.

6. Азовское море, Керченский пролив и предпроливные зоны в Чёрном море: проблемы управления прибрежными территориями для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования (по материалам рос.-укр. семинара, Ростов-на-Дону, 6–8 июня 2011 г.) / гл. ред. Г. Г. Матишов, В. А. Иванов. – Ростов н/Д. : Изд-во ЮНЦ РАН, 2012. – 216 с.

7. Конвенція про захист цивільного населення під час війни, Женева, 12 серпня 1949 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 27. – Ст. 942.

8. Інструкція Сан-Ремо з міжнародного права, що застосовується до збройних конфліктів на морі від 1 грудня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_344

9. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 17 квітня 2014 р. № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

10. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

11. О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/12112602>

12. Конвенція ООН з морського права від 10 грудня 1982 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_057

13. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон РФ от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. – 2014. – 24 марта. – № 6338.

14. Військові РФ покинули Херсонську область на Арабатській стрілці // Depo.ua. – 9 грудня 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.depo.ua/ukr/politics/voennye-rf-pokinuli-hersonskuyu-oblast-na-arabatskoy-strelke-09122014170000>

15. Борьба за шельф: другая серия аннексии Крыма // Deutsche Welle. – 17 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw.com/uk/боротьба-за-шельф-друга-серия-аннексии-крыму/a-18921264>

16. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування : постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 29. – Ст. 845.

17. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 655.

18. Угода між Державним комітетом України з рибного господарства та рибної промисловості та Комітетом Російської Федерації з рибальства з питань рибальства в Азовському морі від 14 вересня 1993 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 7. – Ст. 423.

19. Договір між Україною і РФ про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки від 24 грудня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 22. – Ст. 1539.

20. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в морському та авіаційному пошуку і рятуванні на Чорному та Азовському морях від 27 жовтня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 89. – Ст. 3262.

* *Бабін Борис Володимирович – доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору Інституту законодавства Верховної Ради України.*

* *Плешко Едуард Анатолійович – кандидат юридичних наук, завідувач відділу Військової прокуратури Південного регіону України.*