



НОНСЕНС В ОДНОСТОРОННЕМ ПОРЯДКЕ

ПРАВОВОЙ СТАТУС КОСЫ ТУЗЛА

Д-р юрид. наук, проф. К.А. Бекашев – МГЮА
Канд. юрид. наук Д.К. Бекашев – МГИМО (У)

В последнее время на межгосударственном уровне и в СМИ активно обсуждается вопрос о статусе Средней Косы (Тузла), расположенной между Керченским и Таманским полуостровами, поскольку владение ею позволяет контролировать движение судов по Керченскому проливу, а по существу, пространства и ресурсы (в том числе минеральные) Азовского моря. Отсутствие российского контроля над Керченским проливом юридически позволит иностранным военным кораблям (особенно после вступления Украины в НАТО) подойти в упор к Ростову-на-Дону. В результате в пределах досягаемости их тактического оружия окажутся все стратегические центры юга России.

Президент Украины Леонид Кучма объявил Россию плохой соседкой, а строительство ею дамбы в Керченском проливе – «недоброжелательными действиями».

Авторы настоящей статьи провели анализ документов, определяющих правовой статус Тузлы, а также легитимность строительства администрацией Краснодарского края дамбы от Таманского полуострова в сторону Тузлы.

Правовой статус косы Тузла. С самого начала заселения Кубани Средняя Коса Тузла (далее – Тузла) была предметом определения ее территориальной принадлежности между Крымом и Кубанью. Указом Российского Сената от 28 ноября 1869 г. принадлежность Тузлы к Кубанской области была оформлена

юридически и границей предписано считать середину пролива между Крымом и северо-восточной оконечностью косы Тузла. Постановлением ВЦИК от 13 июля 1922 г. Тузла была включена в состав Крымской области, а затем Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 января 1941 г. принято решение «О перечислении острова Средняя Коса (Тузла) из Темрюкского района Краснодарского края в состав Крымской АССР». Населенный пункт о. Средняя Коса в административно-хозяйственном отношении был подчинен Керченскому городскому Совету Депутатов трудящихся. Это решение было принято, когда Крым принадлежал России.

Указом Президиума Верховного Совета СССР в 1954 г. Украинской ССР передана в административное подчинение континентальная, сухопутная часть Крымской области. Практически передача косы и проведение административной границы между РСФСР и Украинской ССР были реализованы в начале 70-х годов. Согласование прохождения административной границы между Крымской областью и Краснодарским краем было проведено 25 декабря 1972 г. заместителем председателя Крымского облисполкома Семенчуком и 18 июня 1973 г. – заместителем председателя Краснодарского крайисполкома Елисеевым. По результатам так называемого согласования часть косы Тузла была отнесена к Крымской области Украинской ССР. Следует отметить, что вопросы об изменении административных границ между союзными республиками решались только Президиумом Верховного Совета СССР, а краевые и республиканские органы государственной власти такими полномочиями не обладали. Проведение же морских административных границ во внутренних водах единого государства является нонсенсом. Очевидно, что эта граница была нанесена на карту в результате ошибки, поскольку в противном случае пришлось бы проводить границу и в Азовском море. После распада СССР Украина в одностороннем порядке объявила административную границу государственной. Российская Федерация не признает наличия такой границы.

Гидрографический анализ этого вопроса, проведенный как на море, так и по документам, показывает, что Тузла всегда являлась частью Таманского полуострова, а промоина («прорва») образовалась в 1925 г. в результате сильного шторма. О том, что Тузла не является островом, свидетельствует и ее наименование – «коса», т.е., согласно определению, «низкая и узкая намывная полоса суши, причисленная одним концом к берегу, а другим – выступающая в сторону моря». О том, что Тузла всегда являлась частью материка, свидетельствуют многочисленные документы, в том числе карты и лоции Черного и Азовского морей.

То обстоятельство, что в настоящее время Тузла отделена от материка протокой, не меняет ее статуса полуострова (косы). Коса может иметь как надводную, так и подводную часть. Явление размыва песчаных кос широко известно в морской геоморфологии, а сам участок размыва именуется в научной литературе как «прорва – место размыва песчаной косы».

Таким образом, Тузла была и остается частью Таманского полуострова, косой, хотя и имеющей в своем основании промоину, именуемую «прорвой». Кроме того, юго-восточная часть Тузлы фактически соединена с Таманским полуостровом цепью осушек, так что они составляют единое целое. В соответствии с международным правом прибрежная осушка при отсчете ширины территориального моря приравнивается к берегу. Так, согласно ст. 3 «Конвенции ООН по морскому праву» 1982 г. «естествен-



Явление размыва песчаных кос широко известно в морской геоморфологии, а сам участок размыва именуется в научной литературе как «прорва – место размыва песчаной косы».

1869 / 1925 / 1954 / 1972 ...



но образованное пространство суши, окруженное водой», даже если оно «покрывается водой при приливе», может быть использовано для измерения ширины территориального моря, если оно находится на удалении 12 миль от материка. Расстояние Тузлы от берега не превышает двух миль, так что при делимитации отсчет ширины нашего территориального моря в проливе должен осуществляться от ее восточной части.

О неправомерности притязаний Украины на Тузлу. Для притязаний на косу Тузла у Украины нет никаких оснований. Присвоение ею этой российской территории отделило бы Россию от судоходных путей в Керченском проливе, вынудило бы нас осуществлять проход по проливу в водах Украины, лишило бы возможности выполнять регулирование движения и радиолокационную проводку российских судов на всем протяжении пролива. В целом Россия была бы лишена свободного сообщения между Черным и Азовским морями. Сборы за проход российских судов по Керчь – Еникальскому каналу, который был прорыт Россией в 1874 г., ежегодно составляют 15–20 млн долл. США (по украинским источникам – до 900 млн долл.).

В настоящее время между РФ и Украиной государственной границы нет, и, следовательно, любые претензии украинской стороны на Тузлу неправомерны. Оба государства 28 января 2003 г. заключили «Договор о российско-украинской государственной границе». Подписывая этот документ, стороны исходили «из необходимости урегулирования вопросов прохождения российско-украинской государственной границы в целях дальнейшего укрепления дружественных, добрососедских отношений между народами России и Украины». Согласно ст. 2 граница проходит так, как это указано в «Описании прохождения государственной границы». Этот документ приложен к Договору и составляет его неотъемлемую часть.

Данный Договор подлежит ратификации и вступит в силу с даты обмена ратификационными грамотами (ст. 6). Однако Украина задолго до этого Договора в одностороннем порядке установила линию государственной границы в Азовском и Черном морях и в Керченском проливе. По версии Украины государственная граница должна проходить восточнее Тузлы. И поэтому вполне справедливо МИД РФ в своей ноте от 10 января 2000 г. обратил внимание украинской стороны на недопустимость выдвижения каких-либо односторонних притязаний в Керченском проливе. В другой ноте МИД РФ от 9 октября 2003 г. вновь подтверждается непризнание объявленной Украиной в одностороннем порядке так называемой «линии украинско-российской государственной границы» в Керченском проливе.

По мнению российского МИДа вопрос о статусе Керченского пролива (в том числе и Тузлы) должен решаться по соглашению между сторонами в соответствии со ст. 5 «Договора о российско-украинской государственной границе» 2003 г.

Как было указано выше, Договор пока не ратифицирован. Согласно «Венской Конвенции о праве международных договоров» 1969 г. согласие государства на обязательность для него договора наступает с момента обмена ратификационными грамотами между договаривающимися государствами. В связи с этим можно смело констатировать, что между РФ и Украиной государственная граница в Керченском проливе не установлена и правовой статус Тузлы регламентируется действующими законодательными актами и обычными нормами международного права. Такая ситуация может быть подтверждена, уточнена или изменена в ходе переговоров.

Правомерность строительства дамбы от мыса Тузла в направлении косы Тузла. До 1925 г. Тузла была полуостровом и примыкала к Таманскому полуострову. В начале XX в. Азовское море имело большое рыбохозяйственное значение. Рыбаки, чтобы их сейнера не тратили время на преодоление Тузлы в обход, прорыли в 1925 г. канавку, которая под влиянием турбулентности моря превратилась в огромный проран шириной несколько километров. В результате упали уловы, морское течение стало размывать берега Таманского полуострова. По сообщению администрации Краснодарского края размыв корневой части косы продолжается и в настоящее время. Последние два года особенно разрушительные действия штормовые волнения и течения оказывают на 9-километровом участке берега, где разлив достигает 3 м в год. Размыву подвергаются станица Тамань, поселки Приморский и Сенной. Создается угроза археологическим памятникам и жилым строениям Темрюкского и других прибрежных районов Краснодарского края. В 70-е годы наводнение унесло в море четыре станицы. В настоящее время жители населенных пунктов защищают отдельные участки берега обломками железобетонных конструкций, строительным мусором и прочими твердыми отходами, что малоэффективно, а в санитарном и эстетическом плане недопустимо.

В результате Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Краснодарского края, которую возглавляет глава Администрации края А.Н. Ткачев, приняла решение об объявлении чрезвычайной ситуации в Темрюкском районе. Согласно данному решению Администрация района ввела режим чрезвычайной ситуации. Такое действие в целом согласуется с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 11 и 15) и Законом Краснодарского края о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ст. 10, 11).

Российское законодательство не устанавливает порядка выдачи разрешений для строительства в море сооружений (например, дамб) для защиты населения от наводнений или морской стихии. Такого рода проекты не должны подвергаться государственной экологической экспертизе, поскольку они не связаны с природопользованием или иной хозяйственной деятельностью.

Строительство дамбы направлено на охрану конституционных прав жителей Таманского полуострова на здоровую окружающую среду, частную собственность, имущество, жилище, здоровье. Международное право обязывает государства защищать права человека, в том числе его неотъемлемое право на жизнь и труд. Российская сторона не посягает на территориальную целостность Украины.

Вот почему мы считаем необходимым в целях защиты населенных пунктов от чрезвычайных ситуаций продолжить строительство дамбы до соединения ее с Тузлой. Оно не противоречит международно-правовым нормам и законодательству Российской Федерации. Наличие дамбы будет способствовать улучшению экологической ситуации в Азово-Черноморском бассейне, о необходимости которого Президентом Российской Федерации В.В. Путиным было указано на совещании в Ейске в сентябре 2003 г.

Однако как только с берегов Тамани начали насыпать уходящий в море участок суши, с украинской стороны стали углуб-



Сборы за проход российских судов по Керчь – Еникальскому каналу, который был прорыт Россией в 1874 г., ежегодно составляют 15 – 20 млн долл. США (по украинским источникам – до 900 млн долл.).



пять оставшийся перешеек между Тузлой и возведенным участком дамбы. Украинский земснаряд днем и ночью выбирает грунт и грузит его на шаланды. Изъятый таким образом грунт сбрасывается в сторону России. Ежедневно к российским берегам отплавляется до 2500 м³ морского грунта.

По мнению международных экологов, работа украинского земснаряда грозит Таманскому заливу экологической катастрофой. Если же земснаряд не прекратит сбрасывать грязный грунт на судоходный фарватер, то вскоре российские рыболовные суда не смогут ходить в российских водах и добираться до прибрежных рыбцехов. Кроме того, с мелководья грунт постоянно изменяющимся в этом районе течением выносит на российский берег, серьезно угрожая фауне и флоре территориальных вод России и ее побережья.

Перспективы решения спора за Тузлу. Украина соорудила на Тузле погранпост, который, по мнению России, незаконен. На Тузле проживает 30 семей. Украинские пограничники получили инструкцию стрелять в следующих случаях: а) для отражения вооруженного нападения и вторжения на территорию Украины военных групп и преступных группировок; б) для прекращения вооруженных провокаций и вооруженного сопротивления лиц, которые незаконно пытаются пересечь или пересекают государственную границу. Пограничники могут также применять оружие для задержания лиц, которые оказывают вооруженное сопротивление, и для остановки транспорта, если он создает явную угрозу здоровью населения и пограничников.

Таким образом, имеет место спор (конфликт), продолжение которого может угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

На наш взгляд, этот спор может быть разрешен в увязке с решением вопроса о режиме Керченского пролива.

Во-первых, с экологической и экономической точек зрения, Таманский полуостров должен быть соединен с Тузлой. Для России это обстоятельство имеет решающее значение, и следовательно, все действия российской стороны основываются на международно-правовых принципах защиты прав человека и жизненной необходимости (*ex necessitate rei*).

Во-вторых, после соединения о. Тузла с материком можно было бы обсудить вопрос о создании специальной двусторонней комиссии по совместному управлению Керченским проливом и о. Тузла. Акватория пролива может быть объявлена историческими водами.

Авторитетные английские юристы-маринисты Хиггинс и Колмбос считают, что прибрежные государства вправе объявлять заливы исторически своими в силу их особой географической конфигурации, давности использования и необходимости защиты оборонных, экономических и иных интересов (*Международное морское право. М., 1953. С. 135*). Российская наука разработала правовое определение исторического залива. Это залив, который в силу особых географических условий, экономического и оборонного значения, а также исторически сложившейся традиции, основанной на длительном осуществлении прибрежным государством контроля над ею водами, рассматривается последним в качестве своих внутренних морских вод (*Военно-морской международно-правовой справочник. М., 1966. С. 215*). Международный суд ООН в своем решении по англо-норвежскому спору в области рыболовства в 1951 г. определил, что под «историческими» обычно понимаются воды, рассматривающиеся как внутренние, которые не

имели бы такого характера, если бы у них не было исторического титула».

Таким образом, сложившаяся в Керченском проливе ситуация позволяет объявить его акваторию историческими водами. Россия длительно и непрерывно осуществляет свои права на воды Керченского пролива с находящимися в нем островами, включая Тузлу.

Исторические воды, берега которых принадлежат двум и более государствам, могут быть подразделены на три категории, в том числе заливы совместного использования (неделимитированные зоны). К заливам совместного использования могут быть отнесены такие наиболее известные исторические заливы, как Фонсека (Никарагуа, Гондурас и Сальвадор), Рио-де-Ла-Плата (Аргентина и Уругвай), Таиланд (Вьетнам и Камбоджа), Акаба (Египет и Израиль).

В-третьих, согласно ст. 5 Договора 2003 г. урегулирование вопросов, которые относятся к сопредельным морским пространствам, должно осуществляться по соглашению между договаривающимися Сторонами в соответствии с международным правом.

Следует подчеркнуть, что практика государств богата примерами решения спорных проблем делимитации морских пространств при помощи переговоров или на основе решения международных судебных органов. Например, в июле 1982 г. между Вьетнамом и Камбоджей заключено соглашение о статусе восточной части Сиамского залива (зал. Таиланд). Центральный американский суд по правовым вопросам 1916 г. постановил, что зал. Фонсека представляет собой исторический залив и Никарагуа, Сальвадор и Гондурас должны совместно обладать им, за исключением тервод в пределах 3 миль. В дальнейшем решение этого суда было закреплено в конституциях прибрежных стран.

В-четвертых, теоретически возможно разрешение спора международным судебным органом, например, Международным судом ООН. Этот суд имеет солидный опыт рассмотрения споров по делимитации морских пространств. Однако в данном случае речь идет не только о разграничении морских пространств, но и о правомерности строительства Россией дамбы. Спор может быть рассмотрен и Международным трибуналом ООН по морскому праву в Гамбурге. В сентябре-октябре 2003 г. этот трибунал рассматривал заявление Малайзии относительно расширения Сингапуром его портовой территории в зал. Джохор, разделяющем Сингапур и Малайзию. Трибунал принял единогласное решение, в котором не содержится требование к Сингапуру о приостановлении строительных работ, а предлагается обоим государствам продолжить переговоры, обмен информацией, сотрудничать между собой и докладывать об этом Трибуналу (*«Известия», 2003, 29 октября*).

Bekyashev K.A., Bekyashev D.K.

Legal status of the Tuzla spit

The authors discuss legal status of the Tuzla spit which is located between the Kerch and Taman peninsulas and is a point at Russia-Ukraine issue. The historical review is presented, various legal documents are discussed that are relevant to the problem. The measures are proposed for settling the issue right up to reference to the UNO International Court or the UNO International Tribunal on Maritime Law.