

Правовой режим территориального моря на примере законодательства ряда государств Балтийского и Черноморского регионов

*Анашкина И.А. **

В данной статье рассматривается правовой режим территориального моря, установленный законодательством Латвии, Литвы, Эстонии, Украины и Грузии. Когда ранее эти государства в качестве союзных республик входили в состав бывшего СССР, на их территории применялись единые нормы правового режима территориального моря.

В настоящее время в этих государствах действует законодательство о территориальном море, разработанное, во-первых, после того, как они стали самостоятельными, и, во-вторых, после принятия Конвенции 1982 г. Все они - ближайшие соседи России, которая с Литвой, Эстонией, Украиной и Грузией имеет общие морские границы. При этом Россия всегда имела и продолжает сохранять приоритетные политические и экономические интересы на Балтике и Черном море. В связи с этим весьма интересно проследить проявившиеся в законодательстве этих стран основные тенденции в установлении режима территориального моря.

В соответствии со ст. 4 Закона "О границе Латвийской Республики" 1990 г. (далее Закон 1990 г.)¹ территориальным морем Латвийской Республики признаются "воды Балтийского моря шириной 12 морских миль, отсчитываемых от линии наибольшего отлива от побережья Латвии".

Аналогичное определение содержится и в ст. 4 Правил Кабинета Министров № 29 от 11 января 1994 г. "О границе Латвийской Республики" (далее - Правила 1994 г.)². Закон 1990 г. установил, что в Ирбенском проливе и Рижском заливе морская граница определяется на основании двустороннего соглашения с Эстонией (п. 3 ст. 3 Закона 1990 г.).

Согласно Правилам 1994 г. Ирбенский пролив и Рижский залив находятся в общем пользовании Латвии и Эстонии, а конфигурация государственной границы в Рижском заливе определяется на основе международного договора (п. 2 ст. 5 Правил 1994 г.).

* Аспирантка Государственного НИИ морского транспорта "Союзморниипроект" Министерства транспорта Российской Федерации.

¹ The Law of the Sea. Current Developments in State Practice. N IV. UN, New York. 1995. P. 71-78.

² Latvijas Republikas Augstākās Padomes Zinotājs, 1994, № 3.

Однако в 1995 г. Эстония отвергла предложение Латвии о распространении на Ирбенский пролив и Рижский залив режима общего пользования. В настоящее время ширина территориального моря в данных морских районах установлена в соответствии с Соглашением между Латвийской Республикой и Республикой Эстонией об определении морской границы в Рижском заливе, Ибренском проливе и Балтийском море, заключенным 12 июля 1996 г.³ Оно содержит координаты 15 точек, по которым в Балтийском море проводится делимитация границы между Латвией и Эстонией (ст. 2).

Согласно п. 1 ст. 12 Закона 1990 г. иностранные суда и другие плавсредства могут осуществлять заход и пребывание в территориальном море Латвии в соответствии с процедурами, установленными ее законодательными актами и международными договорами. В п. 2 этой же статьи предусматривается, что заход иностранных военных кораблей в территориальное море осуществляется в соответствии с правилами, установленными Правительством Латвийской Республики. При этом иностранные подводные лодки обязаны находиться в надводном положении и нести свой флаг. В случае вынужденного захода в территориальное море соответствующую информацию об этом следует направлять в ближайший порт Латвии (п. 6 ст. 12 Закона 1990 г.).

Таким образом, Закон 1990 г. содержит лишь общие правила осуществления мирного прохода иностранных торговых судов и военных кораблей через территориальное море Латвийской Республики. Одновременно Закон содержит ссылку на положения международных договоров, регулирующих проход.

В Литве ширина и правовой статус территориального моря установлены Законом "О государственной границе Литовской Республики" 1992 г. (далее - Закон 1992 г.)⁴. Определяя территориальное море "как прибрежные воды шириной 12 миль", ст. 4 Закона 1992 г. предусматривает, что 12-мильная ширина отмеряется от "прямой исходной линии, соединяющей наиболее выступающие точки берега". При этом в Законе не указаны условия, предусмотренные для его использования современным международным правом.

Закон 1992 г. предусматривает, что иная ширина территориального моря Литовской Республики может быть установлена в соответствии с международными соглашениями. В частности, координаты то-

³ The Law of the Sea. Bulletin № 39. UN, New York, 1999. P. 28-30.

⁴ The Law of the Sea. Current Developments in State Practice. N IV. UN, New York. 1995. P. 80-85.

чек, устанавливающих внешнюю границу территориального моря Литвы и России, содержатся в Договоре 1997 г., основу которого составил метод равноотстоящей линии с последующей ее модификацией таким образом, чтобы избежать потери площадей.⁵ Делимитация границы Литвы с Латвией осуществлена Договором 1999 г.⁶

Основные правила осуществления прохода через территориальное море Литвы содержатся в Законе 1992 г.

Мирный проход означает проход через территориальное море без захода во внутренние воды, а также проход, предполагающий заход во внутренние воды или порты Литвы (ст. 10).

Литовское законодательство не содержит перечня видов деятельности, которые нарушают мирный проход. Согласно Закона 1992 г. мирный проход может включать остановку или стоянку на якоре, но лишь постольку, поскольку они связаны с обычным плаванием или необходимы для оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, терпящим бедствие.

Как видно, данная формулировка существенно отличается п. 2 ст. 18 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в соответствии с которыми остановка и стоянка на якоре допускается также вследствие действия непреодолимой силы или бедствия.

Согласно п. 4 ст. 10 Закона 1992 г. правом мирного прохода через литовское территориальное море пользуются военные корабли государств, предоставляющих такое право иностранным военным кораблям в своем территориальном море. Вряд ли можно согласиться с тем, что данные положения соответствуют нормам современного международного права, которые не обуславливают предоставление права прохода иностранным военным кораблям какими-либо дополнительными условиями.

Согласно п. 5 ст. 10 Закона 1992 г. Правительство Литовской Республики может устанавливать морские коридоры для "судов, перевозящих опасные грузы, танкеров и судов с ядерными двигателями". Более того, литовское законодательство допускает установление особых правил в отношении таких судов, тогда как международное право предусматривает, что подобные меры предосторожности могут быть ус-

⁵ The law of the Sea. Bulletin, № 39. UN, New York. 1999, p. 26-27.

⁷ Договор между Литовской Республикой и Латвийской Республикой о разграничении территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа в Балтийском море от 9 июля 1999 г.

тановлены только международными соглашениями. В частности, именно так данный вопрос трактуется в ст. 23 Конвенции 1982 г.

В этой связи возникает опасность существенного ограничения права прохода определенных категорий судов национальным законодательством вопреки международному праву.

В соответствии со ст. 5 Закона "О границах морских зон Эстонской Республики" 1993 г. (далее - Закон 1993 г.)⁷ под территориальным морем понимается "морская зона, прилегающая к внутренним морским водам". Статья 6 этого Закона устанавливает, что ширина эстонского территориального моря составляет 12 морских миль. Нормальной исходной линией для ее отсчета служит линия наибольшего отлива вдоль побережья материка, островов и скал, координаты которой содержатся в Приложении I к Закону 1993 г.

Исключения из общего правила о 12-мильной ширине территориального моря могут быть установлены в соответствии с международными договорами Эстонской Республики. Например, иная ширина установлена упомянутым Соглашением с Латвией 1996 г., а также предусмотрена проектом Договора между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о разграничении морских пространств. В проекте, в частности, содержится положение о том, что линия разграничения внутренних вод и территориального моря двух стран в Нарвском и Финском заливах проводится по спрямленной (модифицированной) срединной линии от устья реки Нарва до точки стыка с линией разграничения, установленной советско-финляндским Соглашением о границах морских вод и континентального шельфа в Финском заливе от 20 мая 1965 г.

Правом мирного прохода через территориальное море Эстонии пользуются все торговые суда. При этом эстонское законодательство также не содержит перечня видов деятельности, совершение которых лишает проход мирного характера. Так, Правила прохода через территориальное море и внутренние воды Эстонской Республики, утвержденные Правительством в 1993 г.⁸, ограничиваются положениями о том, что во время мирного прохода судовое оружие и любые орудия лова должны быть приведены в нерабочее состояние и помещены в места, предназначенные для их хранения.

⁷ The Law of the Sea. Current Developments in State Practice. N IV. UN. New York. 1995. P. 46-51.

⁸ International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 8, 3 August 1993. P. 422.

В соответствии с Правилами 1993 г. суда всех иностранных государств должны во время прохода пользоваться установленными морскими коридорами и схемами разделения движения. Отступления от этого общего правила допускаются, если при этом не нарушаются основные принципы мирного прохода. Уведомление о том, что судно отклонилось от установленных морских коридоров и схем разделения движения должно быть немедленно направлено в органы пограничной охраны Эстонии.

Иностранные военные корабли, полицейские, таможенные, научно-исследовательские, гидрографические и другие суда, состоящие на правительственной службе, исключая ледоколы в зимний период, должны сообщать о проходе Правительству Эстонии. Такое сообщение направляется по дипломатическим каналам не менее чем за 48 часов до прохода. В нем указывается название судна, его регистрационный номер, класс и другие характеристики, а также продолжительность и координаты следования.

Еще более строгие условия прохода через эстонское территориальное море установлены для судов с ядерными двигателями. В частности, оператор такого судна обязан направить запрос Правительству Эстонии по дипломатическим каналам не менее, чем за 30 дней до предполагаемой даты прохода.

Очевидно, что данные требования, абсолютно несовместимые с нормами современного международного права, можно расценивать как ограничение права прохода определенных категорий судов.

Ширина и правовой режим украинского территориального моря установлены Законом "О государственной границе Украины" 1991 г. (далее - Закон 1991 г.)⁹, который в настоящее время действует с учетом изменений, внесенных Законом Украины № 245/96-ВР от 18 июня 1996 г. (Ведомости Верховной Рады Украины, 1996, № 37, ст. 167). В соответствии со ст. 5 Закона 1991 г. территориальным морем признаются "прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отсчитываемые от линии наибольшего отлива как на материке, так и на островах, принадлежащих Украине, или от прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки".

Географические координаты этих точек утверждаются Кабинетом Министров Украины. Иная ширина может быть установлена международными договорами Украины, а при их отсутствии - в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

⁹ Ведомости Верховной Рады Украины, 1992, № 2. С. 5.

В частности, состоялось несколько заседаний рабочих групп российских и украинских экспертов по согласованию проекта договора о разграничении территориальных морей двух стран в Черном море на участке от исходных линий в районе Керченского пролива. В качестве международно-правовой основы для разграничения российская сторона предлагает использовать метод равноотстоящей линии, предусмотренный ст. 15 Конвенции 1982 г.

Следует отметить, что Закон 1991 г., относящийся к мирному проходу через территориальное море, в целом весьма лаконичен.

Так, в соответствии со ст. 13 Закона 1991 г. правом мирного прохода через украинское территориальное море пользуются иностранные невоенные суда и военные корабли. Он осуществляется в соответствии с законодательством и международными договорами Украины. Мирный проход также может иметь место с целью пересечения территориального моря без захода во внутренние воды или с целью прохода во внутренние воды и порты либо выхода из них в открытое море. Характеризуя мирный порядок прохода, Закон 1991 г. ограничивается положениями о том, что проход считается таковым, если им "не нарушается мир, а также правопорядок или безопасность Украины".

Статья 16 Закона о территориальном море запрещает любую промысловую, исследовательскую и изыскательскую деятельность иностранных невоенных судов и военных кораблей, за исключением случаев, когда такая деятельность осуществляется с разрешения компетентных органов или на основании международных договоров Украины.

Иностранные невоенные суда и военные корабли во время прохода не должны заходить в районы, временно закрытые для них компетентными властями Украины, а также обязаны соблюдать правила радиосвязи, навигационные, таможенные и иные правила, установленные украинским законодательством.

Закон (п. 2 ст. 13) предусматривает, что иностранные невоенные суда и военные корабли во время мирного прохода должны следовать "обычным навигационным курсом или курсом, рекомендованным компетентными органами Украины, а также морскими коридорами или в соответствии со схемами разделения движения". Таким образом, украинское законодательство несколько ужесточает режим мирного прохода, установленный Конвенцией 1982 г.

Порядок мирного прохода иностранных военных кораблей более подробно регламентируется Правилами плавания и пребывания в территориальном море, внутренних водах, на рейдах и в портах Ук-

раины иностранных военных кораблей, вступившими в силу 1 июля 1996 г. (далее - Правила 1996 г.)¹⁰. Они дополняют аналогичные положения Закона 1991 г. и содержат более развернутое определение понятия "мирный проход", который согласно п. 10 Правил 1996 г. не должен нарушать "мир, правопорядок и безопасность Украины", быть быстрым и непрерывным. Однако он может включать остановку и стоянку на якоре, если они связаны с обычным плаванием или необходимы из-за действия непреодолимой силы или бедствия, а также в целях оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, которые находятся в опасности или терпят бедствие. Перечень видов деятельности, осуществление которых иностранным военным кораблем в территориальном море делает проход немирным, содержащийся в п. 11 Правил 1996 г., и воспроизводит положения, содержащиеся в п. 2 ст. 19 Конвенции 1982 г.

Правила 1996 г. предусматривают, что во время мирного прохода иностранные военные корабли обязаны нести свой военно-морской или государственный флаг. Подводные лодки и другие подводные транспортные средства должны находиться в надводном положении. В соответствии с п. 7 Правил иностранному военному кораблю, который игнорирует обращенные к нему требования о соблюдении законов и правил Украины, может быть предложено немедленно покинуть территориальное море. Таким образом, Правила 1996 г., практически полностью соответствующие Конвенции 1982 г., разработаны на основе имплементации ее положений в национальное законодательство.

Основные положения, определяющие правовой режим территориального моря Грузии, содержатся в законах "О государственной границе Грузии"¹¹ и "О морских пространствах Грузии"¹² 1998 г.

Закон "О государственной границе Грузии" определяет территориальное море как прибрежную часть вод Черного моря шириной 12 морских миль, отсчитываемых от прямых исходных линий, соединяющих точки, координаты которых утверждаются Президентом по представлению Государственного департамента охраны Государственной границы" (п. 1 ст. 4 вышеназванного Закона).

Это определение практически полностью повторено в п. 1 ст. 15 Закона "О морских пространствах Грузии". При этом грузинское за-

¹⁰ Утверждены Постановлением Кабинета Министров Украины от 16 мая 1996 г. № 529. С. 397.

¹¹ Закон "О государственной границе Грузии" от 17 июля 1998 г. № 1536-вс ар.

¹² Закон "О морских пространствах Грузии" от 24 декабря 1998 г. № 176-вс оз.

конодательство, как и законодательство Литвы, не предусматривает каких-либо дополнительных условий для использования прямых исходных линий и не упоминает о нормальной исходной линии для отсчета ширины территориального моря.

Делимитация территориального моря Грузии с соседними государствами осуществляется на основе международных договоров с Причерноморскими странами, а в случае отсутствия таких договоров - на основе общепринятых принципов и норм международного права (п. 2 ст. 4 Закона "О государственной границе Грузии", п. 2 ст. 15 Закона "О морских пространствах Грузии").

Так, в октябре 1999 г. состоялся первый раунд российско-грузинских переговоров по вопросу делимитации. Предполагаемый район разграничения простирается от устья реки Псоу, по которой пройдет российско-грузинская государственная граница, до внешнего предела 12-мильного территориального моря двух стран.

Правом мирного прохода через территориальное море Грузии пользуются все иностранные торговые суда (п. 1 ст. 19 Закона "О государственной границе Грузии", п. 1 ст. 16 Закона "О морских пространствах Грузии"). Он должен осуществляться быстро и непрерывно в соответствии с законодательством Грузии и нормами международного права. Остановка и якорная стоянка во время прохода допускаются, если они связаны с обычным плаванием, необходимостью оказания помощи находящимся в опасности людям, судам и летательным аппаратам, вызваны несчастным случаем или действием непреодолимой силы (п. 4 ст. 16 Закона "О морских пространствах Грузии").

Проход через территориальное море Грузии считается мирным, "если он не нарушает мира, порядка и общепризнанных принципов государственной безопасности" (п. 5 ст. 16 вышеназванного Закона). Перечень видов деятельности, осуществление которых во время прохода делает его немирным, содержится в ст. 17 Закона "О морских пространствах" и в ст. 19 Закона "О государственной границе Грузии", полностью соответствующих п. 2 ст. 19 Конвенции 1982 г. Перечень, содержащийся в ст. 19 Закона "О Государственной границе Грузии", дополнен положениями о том, что нарушением правил мирного прохода признается заход в запретные для плавания районы, о которых в установленном порядке было сообщено для всеобщего сведения (п. а. ст. 19 Закона), а также осуществление деятельности, запрещенной законодательством или международными договорами Грузии (п. в. ст. 19 Закона). При этом в нем отсутствуют ка-

кие-либо пояснения, о каких запретных районах идет речь. Очевидно, что п. а. ст. 19 может быть признан правомерным в том случае, если подобные районы установлены с учетом п. 3 ст. 25 Конвенции 1982 г., допускающим временное приостановление права мирного прохода в определенных районах территориального моря.

Закон "О государственной границе Грузии" предусматривает, что оружие, находящееся на борту судна, осуществляющего право мирного прохода, должно находиться в предусмотренном для переноса состоянии, в особых чехлах; рыболовные снасти и иное снаряжение следует поместить в предназначенные для хранения места. Подводным лодкам и иным подводным транспортным средствам надлежит находиться в надводном состоянии и нести свой флаг.

В территориальном море Грузии, где установлены морские коридоры и схемы разделения движения, иностранные суда должны следовать по таким морским коридорам и пользоваться такими схемами. Их координаты утверждаются Президентом Грузии. При этом грузинское законодательство не содержит ссылок на п. 3 ст. 21 Конвенции 1982 г. Также иностранные суда и военные корабли во время прохода обязаны соблюдать правила радиосвязи, навигационные, а также иные требования, установленные грузинским законодательством (ст. 20 Закона "О государственной границе Грузии").

Согласно ст. 25 Закона "О морских пространствах" иностранные суда с ядерными двигателями и суда, перевозящие ядерные и другие опасные или ядовитые по своей природе вещества и материалы, осуществляя мирный проход через территориальное море Грузии, обязаны иметь на борту "соответствующие документы и соблюдать особые правила безопасности, установленные международными организациями".

Исходя из "жизненно важных и суверенных интересов Грузии в случае необходимости Президент Грузии вправе ограничить или запретить заход и пребывание иностранных атомных судов, военных кораблей или невоенных судов в каком-либо районе территориального моря..." (п. 8 ст. 19 Закона "О государственной границе Грузии"). Следует отметить, что данный пункт сформулирован весьма нечетко. Например, понятие "жизненно важные и суверенные интересы" представляется слишком широким. Также Закон ничего не говорит о пространственных пределах таких районов и о сроке, в течение которого в них может быть запрещен или ограничен заход и пребывание указанных категорий судов. Очевидно, что данные положения, направленные на недопущение мирного прохода определенных

категорий судов, не имеют ничего общего с временным приостановлением мирного прохода, предусмотренным современным международным морским правом. Об этом свидетельствует и то обстоятельство, что грузинскому законодательству известна норма о временном приостановлении прохода. В соответствии со ст. 18 Закона "О морских пространствах Грузии" оно возможно в случае проведения учений или маневров и должно осуществляться "без дискриминации по форме или по существу".

Итак, в заключение отметим, что Конвенция 1982 г.¹³ независимо от факта ее ратификации оказала существенное влияние на развитие национального законодательства о территориальном море, принятом в Латвии, Литве, Эстонии, Украине и Грузии в 1991-1998 гг.

Все эти страны установили 12-мильную ширину территориального моря, что в большинстве случаев полностью соответствует требованиям Конвенции 1982 г. относительно способов и методов отсчета ширины территориального моря. Однако следует отметить, что выше приведенные законодательные акты Литвы и Грузии рассматривают метод прямых исходных линий как общий метод отсчета ширины территориального моря на всем протяжении берега и не содержат каких-либо положений относительно нормальной исходной линии, которой является линия наибольшего отлива.

Что касается делимитации территориального моря с сопредельными государствами, то все указанные страны закрепили в своем законодательстве норму, согласно которой она осуществляется на основе международных договоров. Этот факт имеет весьма важное значение в Балтийском и Черноморском регионе, где, как было отмечено выше, до сих пор полностью не разрешена проблема морских границ.

Иначе обстоит дело в случае установления режима прохода иностранных судов через территориальное море. Из проведенного анализа следует, что в большинстве случаев понятие мирного прохода сформулировано весьма нечетко. Ни один из рассмотренных законодательных актов в полном объеме не отражает те международно-правовые положения, которые характеризуют понятие прохода и раскрывают его мирный характер. В частности, законодательство Латвии лишь констатирует, что такое право осуществляется в соответствии с национальным законодательством и международными договорами.

¹³ Из указанных стран в настоящее время Конвенцию 1982 г. ратифицировали Грузия (21 марта 1996 г.) и Украина (26 июля 1999 г.).

Только в законодательстве Литвы и Грузии содержатся основания, по которым во время прохода допускается остановка и якорная стоянка. При этом литовское законодательство существенно сужает круг таких оснований по сравнению с п. 2 ст. 18 Конвенции 1982 г., исключая остановку и якорную стоянку по причине действия непреодолимой силы или бедствия.

Перечень видов деятельности, совершение которых иностранным судном лишает проход мирного характера, содержится только в законодательстве Грузии. Однако грузинский Закон "О государственной границе Грузии" расширяет перечень, содержащийся в п. 2 ст. 19 Конвенции 1982 г. Одновременно ни один из рассмотренных законодательных актов не определяет обязанности прибрежного государства в отношении проходящих судов и не содержит перечня законов и правил, которые могут приниматься относительно мирного прохода.

Сформулированные подобным образом положения законодательства, не исключающие возможность произвольного толкования норм международного права, могут привести к серьезным расхождениям между указанными нормами и практикой конкретных государств. В этой связи возникает опасность того, что иностранные суда могут быть лишены права прохода по основаниям, не предусмотренным современным международным правом.

Следует особо подчеркнуть, что в ряде случаев законодательные акты прямо нарушают международно-правовые нормы. Так, практически во всех рассмотренных законодательных актах проявилась тенденция к ужесточению режима прохода для определенных категорий судов. Особенно четко эта тенденция прослеживается в законодательстве Литвы и Эстонии.

Как уже отмечалось, абсолютно несовместимы с действующими международно-правовыми нормами положения литовского законодательства относительно прохода иностранных военных кораблей. Аналогичной оценки заслуживает и законодательство Эстонии, установившее уведомительный порядок прохода для военных кораблей и ряда других категорий судов, а разрешительный порядок - для судов с ядерными двигателями. Очевидно, что данные положения нельзя оправдать соображениями обеспечения безопасности прибрежного государства или необходимостью защиты морской среды. Поэтому их следовало бы привести в соответствие с нормами современного международного морского права.

Заслуживают критики и положения законодательства, определяющие порядок установления морских коридоров и схем разделения движения в территориальном море. Например, соответствующие положения эстонского законодательства сформулированы таким образом, что проход через территориальное море Эстонии возможен только по таким коридорам и схемам, что не соответствует п. 1 ст. 22 Конвенции 1982 г. Законодательство Литвы, Украины и Грузии допускает установление таких коридоров и схем без учета условий, предусмотренных п. 3 ст. 22 Конвенции 1982 г., что может обусловить необоснованное сужение такого права.

В этой связи следует еще раз обратить внимание на то, что современное международное морское право содержит сбалансированные компромиссные положения относительно мирного прохода. Их нарушение может нанести ущерб как интересам прибрежного государства, так и интересам государства флага. Особую значимость эта проблема приобретает в Балтийском и Черноморском регионах, где пролегают оживленные морские пути.