

Морское право

ЧЕРНОМОРСКИЕ ПРОЛИВЫ: АРЕНА СОТРУДНИЧЕСТВА ИЛИ КОНФРОНТАЦИИ?

В.С. Котляр*

В последние два года на страницах мировой печати и в документах Организации Объединенных Наций, Международной морской организации (ИМО) и Организации черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) вновь замелькал вопрос о режиме судоходства в Черноморских проливах¹. Причем зачастую он обсуждается (в первую очередь, турецкой стороной) настолько в жестком, даже ультимативном духе, что невольно возникает вопрос: идет ли дело к сотрудничеству или к конфронтации между Турцией и пользователями Проливами и участниками Конвенции Монтрё 1936 года, определяющей режим Проливов? Казалось бы, забота о Проливах и Черном море — это общая наша забота, и необходимость сотрудничества очевидна. И тем не менее пока все эти вопросы дебатировались в конфронтационном духе. И это является прямым следствием введения Турцией с 1 июля 1994 г. в одностороннем порядке Регламента судоходства в Проливах.

Почему? Дело, разумеется, не в том, что России и другим пользователям Проливами вопросы безопасности судоходства и сохранения морской среды (а именно этими соображениями турецкие власти объяснили введение Регламента) менее дороги, чем Турции. Черное море — одно из самых загрязненных, а Проливы — один из наиболее оживленных морских перекрестков. Турецкие власти на совершенно законных основаниях обеспокоены ростом количества судов, проходящих через Проливы, достигшим, по их данным, 50 тыс. судов в год, 15% из которых являются крупнотоннажными судами, перевозящими в ряде случаев опасные вещества (15% от общего количества судов). Они справедливо напоминают, что в зоне Проливов проживает 12 млн. человек².

* Кандидат юридических наук, член исполкома Российской ассоциации морского права.

Правда, турецкие источники зачастую излишне драматизируют ситуацию в Проливах. Из 50 тыс. судов, ежегодно проходящих через Проливы, более 60% составляют турецкие суда, к которым, естественно, турецкие власти вольны применять любые правила. Что же касается иностранных судов, то, судя по последнему докладу МИД Турции, в 1994 году их количество снизилось примерно на 16% по сравнению с 1993 годом (с 23 до 19 тыс. судов), а их суммарный тоннаж снизился за то же время на 25% (со 117 до 88 млн. регистровых тонн).

Несколько преувеличенной представляется и другая угроза безопасности судоходства и экологии, на которую ссылаются турецкие источники, а именно опасность прогнозируемой транспортировки азербайджанской, российской и казахской нефти через Проливы. Что касается этой опасности, то, по мнению экспертов одной из наиболее компетентных в мире компаний «Ллойдс Реджистер» (январь 1994 г.), прогнозируемое увеличение объема проходов к 2010 году составит лишь 0,9% по сравнению с нынешним уровнем. Это, конечно, расходится с заявлениями турецких экспертов о том, что пропускная способность Проливов практически близка к пределу и что поэтому этот поток нефти должен транспортироваться через трубопровод по турецкой территории. Именно в этом духе было составлено турецкое заявление, распространенное 14—15 февраля 1996 г. на заседании Комитета по экономике Парламентской ассамблеи Организации черноморского экономического сотрудничества (ПАЧЭС)³.

Тем не менее, повторяю, в России понимают и разделяют озабоченность турецкой стороны в отношении безопасности судоходства и экологии в зоне Проливов.

Дело, таким образом, не в нежелании России сотрудничать с Турцией в этих вопросах. Дело в том, что турецкий Регламент содержит очевидные нарушения Конвенции Монтрё, да и принят таким образом, который также расходится с этой конвенцией.

Не следует забывать, что, сняв — при активной поддержке СССР — некоторые ограничения суверенитета Турции над Проливами, введенные Лозаннской конвенцией 1923 года (например, запрет для Турции иметь военные укрепления в зоне Проливов), Конвенция Монтрё в то же время возложила на Турцию недвусмысленные обязательства, ограничивающие ее свободу действий в Проливах в отношении иностранных судов.

Уже статья 1 Конвенции «признает и поддерживает принцип права свободы прохода и мореплавания в Проливах», подчеркивая при этом, что «осуществление указанного права будет впредь регулироваться постановлениями настоящей Конвенции»⁴. Обратим внимание на эту последнюю фразу — никаких других, тем более

односторонне принятых, правил судоходства в Проливах, кроме постановлений самой конвенции, в ней не предусматривается.

Статья 2 ясно говорит о том, что «в мирное время торговые суда будут пользоваться правом полной свободы прохода и плавания в Проливах днем и ночью независимо от флага и груза без каких-либо формальностей», при условии прохождения предусмотренного в конвенции санитарного контроля и уплаты установленного в конвенции сбора за этот контроль и за содержание технического оснащения фарватера и спасательной службы. Проводка лоцманами и пользование буксирами являются необязательными. Суда должны перед входом в Проливы сообщать турецким властям только о своем названии, флаге, тоннаже, месте отправления и месте назначения.

Даже в военное время сохраняется свобода прохода иностранных торговых судов и плавания в Проливах, за исключением судов страны, находящейся в состоянии войны с Турцией (ст. 4 и 5).

В основном же конвенция посвящена подробной регламентации прохода военных кораблей через Проливы, отдавая при этом естественное предпочтение интересам безопасности причерноморских стран и предусматривая определенные преимущества для ВМФ этих стран.

В принципе Конвенция Монтрё функционировала вполне нормально и устраивала всех, что видно, в частности, и из того, что за 60 лет со дня ее подписания ни одно из государств-участников не воспользовалось правом предложить ее пересмотр или денонсировать конвенцию.

Правда, в 1982 году правительство Турции попыталось ввести регламент порта Стамбул, распространив его действие на всю зону Проливов и предусмотрев — в нарушение Конвенции Монтрё — ряд ограничений свободы судоходства в Проливах. Однако после представлений ряда стран турецкие власти сделали заявление, что этот регламент касается лишь турецких судов и тех иностранных судов, которые заходят в турецкие порты, и не касается иностранных судов, проходящих через Проливы без захода в порты. Кстати, это была не первая попытка введения Турцией в одностороннем порядке своих правил в Проливах — в 20-х годах Турция несколько раз пыталась ввести правила для иностранных судов, требующие обращения за разрешением на проход через Проливы, запрещающие пользование радиоаппаратурой при проходе, вводящие полицейский и таможенный досмотр транзитных судов и т.п., но после обращений ряда стран делались разъяснения в духе вышеупомянутого заявления 1982 года.

Однако на этот раз дело обстоит несколько иначе, и турецкое правительство в очень жесткой форме отказывается даже обсуж-

дать возможность повторить свое заявление 1982 года или изменить наиболее неприемлемые положения Регламента. Трудно судить о всех причинах этого ультимативного тона и стремления поставить мир перед свершившимся фактом введения в одностороннем порядке турецких национальных правил в нарушение Конвенции 1936 года. Одно из объяснений, видимо, заключается в том, что турецкое правительство рассчитывало, что после распада СССР Россия, переживающая сейчас серьезные экономические и политические трудности, недостаточно сильна и влиятельна, чтобы помешать нарушению Конвенции Монтрё Турцией. Другое, судя по официальным турецким заявлениям и материалам турецкой печати, заключается, как уже указывалось выше, в попытке затруднить и резко ограничить проход нефтяных танкеров через Проливы, вынудив тем самым Россию и другие страны региона согласиться с транспортировкой каспийской нефти через трубопроводы, проложенные по территории Турции. Это, согласно турецким источникам, компенсировало бы Турции потерю более 230 млн. долл. США ежегодно после прекращения транспортировки иракской нефти по турецким трубопроводом в результате введения Советом Безопасности ООН санкций в отношении Ирака⁵.

Тот факт, что турецкий Регламент 1994 года нарушает положения Конвенции Монтрё, видно невооруженным глазом при ознакомлении с ним.

Так, статья 24 Регламента присваивает турецким властям право временно (но без указания сроков) приостанавливать судоходство в Проливах, что еще можно было бы понять (крупная авария с пожарами и жертвами и т.п.), но не по целому ряду таких несущественных причин, как, например, проведение строительных работ и бурения, научно-исследовательских работ, операций по расследованию аварий и преследованию виновных, «равно как и при других подобных ситуациях» (что вообще на практике может означать карт-бланш для турецких властей).

Статьи 42 и 52 предусматривают возможность ограничения, а статья 29 — даже возможность запрещения прохода крупнотоннажных судов.

Статья 30 вводит разрешительный порядок прохода невоенных судов с ядерной двигательной установкой или перевозящих радиоактивные грузы и отходы.

Статьи 27 и 31 предусматривают возможность введения обязательной лоцманской, а статьи 19, 38 и 50 а — обязательной буксирной проводки.

Статьи 44 и 54 содержат двусмысленные формулировки, допускающие возможность полицейского и таможенного контроля в отношении транзитных судов.

Статья 5 требует от капитанов транзитных судов выполнять все указания турецких властей, а статья 57 предусматривает применение мер наказания к капитанам и экипажу транзитных судов за нарушение турецкого Регламента.

Если сравнить все эти статьи Регламента с вышеприведенными положениями статьи 2 Конвенции Монтрё, то факт нарушения Турцией предусмотренного в конвенции режима очевиден. Этот факт был признан многими государствами — как участниками, так и неучастниками Конвенции Монтрё — и отражен в ряде решений ИМО и других международных организаций.

Так, Комитет ИМО по безопасности на море (КБМ) в мае 1994 года при рассмотрении правил и рекомендаций по судоходству в Проливах и схем разделения движения радикально сократил и переработал турецкий проект правил и рекомендаций, вобравший в себя основные положения Регламента⁶, исключив из него все положения, противоречащие конвенции. Принятый в КБМ и разосланный членам ИМО текст правил и рекомендаций⁷ подчеркивает, что они составлены исключительно с целью обеспечения безопасности судоходства и защиты окружающей среды и таким образом не имеют целью повлиять на права или нанести ущерб правам любого судна пользоваться Проливами в соответствии с международным правом, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года и Конвенцию Монтрё 1936 года. Там же обращается внимание на то, что «национальные правила, опубликованные прибрежным государством, должны полностью соответствовать правилам и рекомендациям ИМО».

Следует отметить в этой связи, что вопреки ряду заявлений представителей Турции о том, что правила и рекомендации ИМО «имеют в виду специальную цель и относятся только к большим судам»⁸, как Совет ИМО, так и КБМ подчеркивали, что указанные правила носят универсальный характер и распространяются на все суда⁹.

Состоявшаяся в октябре 1994 года 71-я сессия Юридического комитета ИМО сделала вывод, что «значительное количество делегаций считают, что правила Турции не соответствуют правилам и рекомендациям ИМО, международному праву и Конвенции Монтрё». С серьезной и обоснованной критикой позиции Турции за нарушение ею Конвенции Монтрё выступили представители России, Греции, Кипра. Делегации Болгарии, Италии, Франции выразили обеспокоенность тем фактом, что турецкий Регламент может ограничивать право свободы прохода через Проливы путем временного прекращения судоходства в Проливах. Значительное количество делегаций (Болгария, Германия, Греция, Италия, Мексика, Польша, Румыния, Великобритания, США, Франция) высказали мнение, что введенные Турцией национальные правила не соответ-

ствуют правилам, принятым КБМ. Была высказана также обеспокоенность, что применение правил Турции к судам под иностранным флагом, включая и военные корабли, может осуществляться способом, не соответствующим обязательствам Турции согласно Конвенции Монтрё и Конвенции ООН по морскому праву. Однако представители Турции в Юридическом комитете отказались обсуждать вопрос о несоответствии Регламента Конвенции Монтрё и заявили, что принятие правил и рекомендаций ИМО не влечет за собой необходимости изменения Регламента¹⁰.

В то же время, пытаясь как-то ослабить международное давление на Турцию, в ноябре 1994 года турецкое правительство ввело Инструкцию по применению Регламента. Следует отметить, что эта инструкция является более гибким документом и ее введение могло бы быть первым шагом в правильном направлении. Так, инструкция снимает ограничения свободы судоходства в Проливах, предусмотренные Регламентом, с военно-морских кораблей и с судов, являющихся государственной собственностью и используемых в некоммерческих целях, включая ограничения в отношении кораблей и судов с ядерным двигателем и перевозящих радиоактивные материалы, крупнотоннажных кораблей, а также снимает предусмотренные Регламентом санкции и меры наказания в отношении этих категорий судов и кораблей. Она поясняет, что положения Регламента будут гибко применяться в случаях, когда в соответствии с правилами ИМО возникает необходимость приостановления схем разделения движения для облегчения прохода крупнотоннажных торговых судов через Проливы. Инструкция, далее, говорит о том, что полицейский и таможенный контроль не будет осуществляться в отношении судов, следующих транзитом через Проливы без захода в турецкие порты.

Однако принятие инструкции является лишь полумерой, которая сама по себе не снимает противоречий между Регламентом, с одной стороны, и Конвенцией Монтрё и правилами и рекомендациями ИМО — с другой. Инструкция лишь истолковывает Регламент и комментирует его, она не отменяет и не изменяет положений Регламента и, видимо, не может делать этого в силу различий юридического статуса обоих документов. Регламент, как отмечается в его статье 58, подготовлен на основании Конституции Турции, Закона об основах формирования и функциях министерств, а также Закона о портах и реализуется Советом министров Турции (ст. 59), и турецкие официальные представители обычно характеризовали его как законодательный акт. Что же касается инструкции, то она издана Управлением по морским вопросам Секретариата премьер-министра Турции и является тем самым административным документом. Таким образом, даже в отношении

военных кораблей инструкция не отменяет Регламент — она фактически лишь говорит о том, что в настоящее время ряд его статей не будет применяться к военным кораблям. И, естественно, как любой административный документ, эта инструкция может быть в любой момент ужесточена или отменена простым распоряжением административного лица.

Нисколько не изменяет инструкция и статьи 24 Регламента, дающей турецким властям право — в нарушение положений Конвенции Монтрё — вообще приостанавливать судоходство в Проливах. Она лишь говорит в пункте 20 о том, что «в исключительных и неизбежных случаях, перечисленных в статье 24», судоходство в Проливах будет временно прекращено «на короткий период времени» и таким образом, «который лишь незначительно повлияет на движение судов». Однако такие причины, как проведение спортивных мероприятий, научно-исследовательских работ и т.п., как раз и упомянутые в статье 24 Регламента, вряд ли могут служить основанием для закрытия Проливов.

В пункте 19 инструкция в примирительных тонах пытается обосновать необходимость предоставления капитанами информации о характере груза (что противоречит Конвенции Монтрё) в соответствии со статьей 29 Регламента, но полностью оставляет в силе эту статью, вводящую, по существу, разрешительный порядок прохода крупнотоннажных судов через Проливы, опять же в нарушение Конвенции Монтрё и правил ИМО.

То же относится и к пункту 23 инструкции, касающейся статьи 30 Регламента, которая дает турецким властям право разрешать или запрещать проход торговых судов с ядерным двигателем или с грузом, состоящим из ядерных отходов или опасных веществ. Ничего подобного нет ни в Конвенции Монтрё, ни в правилах ИМО.

В свете вышеннеложенного вряд ли можно всерьез воспринимать пункт 1 инструкции, предлагающий «применять положения Регламента, а также правила и рекомендации ИМО совместно, чтобы они взаимно дополняли друг друга», поскольку по ряду параметров они расходятся. Кроме того, это противоречит решениям КБМ и Ассамблеи ИМО о необходимости приведения Регламента в соответствие с правилами и рекомендациями ИМО.

Естественно поэтому, что издание такой инструкции отнюдь не сняло беспокойства причерноморских стран. По существу, она по ряду важных аспектов стремится обосновать и поддержать предпринятую в Регламенте попытку подменить свободу судоходства в Проливах, закрепленную в Конвенции Монтрё, заменив его в ряде случаев уведомительным, а для некоторых категорий судов — разрешительным порядком прохода, вплоть до права его запрещения турецкими властями.

Вопрос о неправомерных турецких мерах в отношении ограничения свободы судоходства в Проливах был вновь поэтому поднят группой стран (Россией, Грецией, Украиной, Кипром, Болгарией, Румынией) в мае 1995 года на сессии КБМ. Обобщая итоги дискуссии, председатель КБМ напомнил о необходимости того, чтобы Регламент полностью соответствовал правилам и рекомендациям ИМО, и заявил, что суда, следующие через Проливы, должны соблюдать как упомянутые правила и рекомендации ИМО, так и применение норм международного права¹¹.

19-я сессия Ассамблеи ИМО в ноябре 1995 года утвердила правила и рекомендации ИМО для Проливов, разработанные годом раньше в КБМ. Принятая Ассамблеей резолюция подтверждает право любых судов пользоваться Проливами в соответствии с Конвенцией Монтрё и другими нормами международного права, а также необходимость полного соответствия турецкого Регламента правилам и рекомендациям ИМО. Вопреки жесткой, даже ультимативной позиции Турции, по инициативе 11 стран во главе с Россией в резолюцию был включен новый пункт, поручающий КБМ, с учетом полученной от правительств информации, проанализировать опыт применения правил и рекомендаций ИМО на практике, а также обстановку в Проливах, рассмотреть возможные предложения об изменении этих правил и рекомендаций ИМО и представить доклад по этим вопросам к следующей сессии Ассамблеи в 1997 году¹².

Наконец, вопрос о неправомерности введения Турцией Регламента судоходства в Проливах был поднят в ходе 6-го заседания Комитета по экономическим, торговым, технологическим и экологическим вопросам Парламентской ассамблеи Организации черноморского экономического сотрудничества в феврале 1996 года в Афинах. В ходе обсуждения делегация России сообщила, что в результате введения Регламента с 1 июля 1994 г. по 31 декабря 1995 г. было 268 случаев необоснованных задержек российских судов, что привело к потере 1553 часов экспедиционного времени и к прямому ущербу в сумме более 885 тыс. долл. США, не считая упущенной выгоды, потерянных контрактов и санкций за опоздания. О том, что введение Регламента привело к ущербу для их пароходств, говорили на заседании и представители других причерноморских стран. В итоге дискуссии в резолюцию комитета была включена поправка, призывающая «разрабатывать возможные решения практических проблем и трудностей, с которыми сталкиваются суда государств—участников ЧЭС... в Проливах, с должным учетом Конвенции Монтрё 1936 г.»¹³.

Однако с Конвенцией Монтрё расходится не только существо Регламента, но и процедура его принятия. И если о расхождении

положений Регламента с конвенцией достаточно много говорилось и выше, и в вышеупомянутых решениях ряда международных организаций, и в специальной литературе¹⁴, то о том, что процедура принятия Регламента также не соответствует конвенции, до сих пор почти не говорилось.

Между тем этот Регламент, касающийся Проливов, режим которых закреплён в международной конвенции, был принят в одностороннем порядке как законодательный акт Турции без каких-либо консультаций ни с участниками Конвенции Монтрё¹⁵, ни с основными пользователями Проливами¹⁶, ни с ИМО.

Заслуживает внимания попытка турецкой стороны подвести «теоретическую базу» под этот односторонний образ действий. «Турция считает себя связанной принципом свободы судоходства через международные проливы»¹⁷, — говорится в официальном заявлении, распространённом Турцией в Парламентской ассамблее ЧЭС. «Суть свободы судоходства состоит в том, что она должна осуществляться и реализовываться в безопасных условиях как для мореплавателей, так и для обитателей берегов Проливов. Поэтому Турция как единственная прибрежная страна имеет право и несет ответственность за защиту населения и окружающей среды, а также за обеспечение безопасности судоходства и эффективного движения судов в Проливах». И далее заявление напоминает о том, что подобные Регламенту национальные правила издавались Турцией и раньше, последний раз в 1982 году, не упоминая, однако, о том, что именно в 1982 году турецкое правительство быстро среагировало на обращения России и ряда других стран и отменила действие введенных было правил в отношении иностранных судов.

«Все действия Турции, — говорится далее в заявлении, — полностью отвечают Конвенции Монтрё, а также принципам обычного международного права. Конвенция Монтрё, утверждающая принцип свободы судоходства через Турецкие проливы, подчеркивает в то же время полный суверенитет Турции над зоной Проливов... Поскольку Регламент подпадает под национальную юрисдикцию, он не был представлен на рассмотрение в ИМО».

Здесь прежде всего обращают на себя внимание два обстоятельства. Во-первых, Турция пытается ввести новеллу в международном праве о «суги свободы судоходства», противопоставляя ее необходимости обеспечения безопасности мореплавания и охраны морской среды и используя последние для ограничения первой. Во-вторых, она оправдывает свой односторонний образ действий при принятии Регламента тем, что Турция является единственной прибрежной страной в Проливах и что Конвенция Монтрё предоставляет ей полный суверенитет в Проливах. Оба этих аргумента несостоятельны.

Что касается первого, то содержание принципа свободы судоходства достаточно прочно утвердилось в международном праве, в том числе в Конвенции Монтрё и в Конвенции ООН по морскому праву, и попытка подменить его совершенно иными понятиями (соблюдение безопасности мореплавания и охрана морской среды) тем более неубедительна, так как все эти понятия вполне можно сочетать — при наличии, разумеется, доброй воли, — а не противопоставлять друг другу.

Что же касается второго, то, хотя никто не оспаривает суверенитет Турции над Проливами, дело с ним обстоит совсем не так просто, как считают в Турции. Вопреки цитированному выше турецкому заявлению, Конвенция Монтрё отнюдь не подчеркивает полный и неограниченный суверенитет Турции над Проливами. Как уже отмечалось выше, Конвенция Монтрё снимает некоторые ограничения суверенитета Турции, введенные Лозаннской конвенцией 1923 года, но одновременно возлагает на Турцию ряд обязательств, ограничивающих ее свободу рук в Проливах совершенно четкими рамками. В частности, ее суверенитет ограничен добровольно принятым на себя обязательством Турции по статье 2 Конвенции Монтрё предоставлять иностранным судам «право полной свободы прохода и плавания в Проливах», причем, напомним, по статье 1 осуществление этого права «будет впредь регулироваться постановлениями настоящей Конвенции». Добавим к этому, что по статье 28 это право «будет иметь срок действия без ограничения времени».

Весьма характерен еще один общий принцип, заложенный в статье 3 конвенции, где говорится, в частности, что турецкие власти могут устанавливать правила санитарного осмотра судов, но только «в рамках международных санитарных правил». Уже отсюда совершенно ясно, что Турция не может по своему усмотрению делать в Проливах все что угодно. А поскольку при этом никаких других, тем более односторонне принятых, правил судоходства в Проливах, кроме постановлений самой конвенции, не предусматривается, то отсюда следует, что **введение любых правил судоходства в Проливах, в дополнение к положениям конвенции, должно сначала быть согласовано с другими участниками конвенции.**

Далее, Турция оспаривает заявления России и ряда других стран — участниц конвенции и утверждает, что ее Регламент якобы соответствует Конвенции Монтрё и нормам обычного международного права. Разумеется, Турция имеет право на свое мнение в этом вопросе, но она отнюдь не обладает монополией на истину и не вправе единолично выносить заключение, соответствует ли ее Регламент конвенции и обычному международному праву или нет, — это

вправе сделать лишь международное сообщество на основе двусторонних и многосторонних консультаций. Уже в силу этого (т.е. для определения степени соответствия Регламента Конвенции Монтрё) проведение таких консультаций является и международным обязательством Турции.

Кроме того, Лозаннская конвенция 1923 года, как известно, учредила Международную комиссию Проливов. Как можно судить по протоколам этой комиссии, она, в дополнение к сбору и распространению информации о проходе военных кораблей, выполняла массу других функций: обсуждала вопросы полицейского, санитарного и таможенного контроля в отношении иностранных торговых судов, заслушивала и обсуждала информацию Турции о принимаемых ею решениях в отношении иностранных судов, проходящих через Проливы. Как видно из ее протоколов, комиссия обсуждала, например, работу службы спасения, улучшение работы маяков, размер сборов, задержки судов турецкими властями под предлогом проверки санитарного и технического состояния, что давало турецким инспекторам возможность предпринимать незаконные попытки таможенного и полицейского досмотра транзитных судов, незаконные требования обязательной лоцманской проводки, незаконные запреты пользования радио при проходе через Проливы или требования поднимать турецкий флаг и получать «визу» (т.е. разрешение) для прохода и т.п. И практически всегда после обсуждения принимались взаимоприемлемые решения.

Как известно, Конвенция Монтрё отменила Лозаннскую конвенцию, но очень интересно то, что ее статья 24 передает функции этой комиссии правительству Турции. Обратим внимание: упраздняя саму комиссию как постоянный орган, статья 24 **возлагает на Турцию обязательство продолжать выполнение ее функций**. А в эти функции входило, как мы видим, проведение регулярных консультаций.

Таким образом, фраза о передаче функций комиссии Турции отнюдь не означает необходимости прекращения консультаций. Наоборот, Турция обязана по конвенции продолжать такого рода консультации. Другое дело, что их результаты могут оформляться турецкими национальными актами, но тогда эти акты будут учитывать единогласное мнение их участников о том, что те или другие меры не противоречат Конвенции Монтрё или же содержат некоторые ограничения судоходства, **добровольно принятые всеми**, в необходимости и разумности которых Турция **убедила** международное сообщество, а не пыталась навязать ему свое мнение. И, разумеется, в этом случае такие новые правила, опубликованные в результате консультаций, будут выполняться всеми, и именно это будет укреплять турецкий суверенитет над Проливами. Ныне же

Турция добилась лишь того, что целый ряд стран заявили, что не будут выполнять те положения Регламента, которые расходятся с Конвенцией Монтрё и с правилами и рекомендациями ИМО. Вряд ли это способствует укреплению турецкого суверенитета.

Есть ли практические пути преодоления нынешних трудностей в Проливах? Как перейти с пути, ведущего к конфронтации, на путь, ведущий к сотрудничеству?

Для этого нужно, на наш взгляд, принять два решения.

Первое касается Регламента. Выше уже напоминалось, что в 1920 и 1982 годах, когда Турция объявила о введении аналогичных правил судоходства в Проливах, обстановка была разряжена, когда Турция сделала заявление, что эти правила касаются лишь тех из иностранных судов, которые заходят в турецкие порты, а не идут транзитом через Проливы. Это и сейчас было бы наиболее простым решением вопроса.

В качестве альтернативы можно было бы провести серию двусторонних или многосторонних рабочих консультаций для обсуждения спорных положений Регламента, которые, по мнению большой группы стран, расходятся с Конвенцией Монтрё и с правилами и рекомендациями ИМО, после чего Турция изменила бы их в соответствии с договоренностью. Турецкие коллеги могут быть полностью уверены, что их совершенно законная забота о безопасности судоходства и сохранении морской среды будет самым внимательным образом принята российской стороной во внимание, поскольку все это и в наших интересах. Однако вполне возможно, что обе стороны смогли бы найти для этого несколько другие и более приемлемые формулировки в правилах.

Второе — это избегать в будущем сюрпризов по улучшению условий судоходства и охраны морской среды в Проливах. Это не воссоздание Комиссии по Проливам, ведь консультации будет проводить турецкая сторона. Но вопрос о том, выполняет ли Турция свои международные обязательства по Конвенции Монтрё, решает не одна Турция, и такие консультации помогли бы развитию сотрудничества в этой области. Вопрос о Проливах слишком важен для национальных стран, чтобы мы, черноморские страны и соседи, могли позволить себе свернуть на путь конфронтации.

Есть и еще одна потенциальная область российско-турецкого сотрудничества в отношении Проливов. И по мнению экспертов «Ллойдс Реджистер», и по мнению российских экспертов, введения одностороннего движения через Проливы при проходе крупнотоннажных судов, а значит, и связанных с этим скоплений и задержек судов при входе в Проливы и, следовательно, сопутствующей опасности столкновения и экономического ущерба можно избежать радикальной модернизацией технического и радионавигационного

оснащения Проливов и серьезным улучшением качества подготовки лоцманов. Определенный опыт и техническая экспертиза у России, как и у ряда других стран, в этом есть, и российская сторона была бы готова сотрудничать с турецкой стороной.

И наконец, последнее. Иногда в заявлениях турецких представителей проскальзывает мысль, будто бы настойчивость российской стороны в вопросе о Проливах объясняется какими-то подозрительными причинами, чуть ли не желанием поставить под сомнение турецкий суверенитет над Проливами.

Вряд ли стоит тратить много слов, чтобы твердо подчеркнуть, что это совершенно не соответствует действительности.

Но вопрос о режиме Проливов затрагивает жизненно важные российские интересы, и хотелось бы надеяться, что в Турции правильно поймут мотивы российской стороны и со своей стороны будут содействовать конструктивному исходу российско-турецкого обмена мнениями по этому вопросу.

¹ Под этим исторически утвердившимся в российской и советской правовой и исторической литературе названием имеется в виду один из важнейших международных морских путей, состоящий из пролива Босфор (длина — 31 км, ширина в наиболее узком месте — 700 м), Мраморного моря и пролива Дарданеллы (длина — 70 км, ширина — от 1,3 до 2 км).

² См. Док. Парламентской ассамблеи ЧЭС ЕС 1776/96. Февраль 1996 г. Приложение 4.

³ Там же.

⁴ Текст Конвенции Монтрё 1936 года см. Сборник Международных соглашений и законодательных актов СССР по вопросам мореплавания — Изд-во Минобороны СССР, 1976. — С. 205—217.

⁵ См. Marine Policy, 1996, Vol. 20, № 1, С. 20, сноска 37.

⁶ Док. MSC 63/7/2 от 26 января 1994 г.

⁷ Док. SN/Circ. 166 от 1 июня 1994 г.

⁸ См., например, представленный турецкой делегацией документ по вопросу о судоходстве в Проливах на 6-м заседании Комитета по экономическим вопросам Парламентской ассамблеи Организации черноморского экономического сотрудничества (док. ЕС 2016/96. 14 февраля 1996 г. Приложение 4) или док. LEG 71/13 от 17 октября 1994 г., п. 130.

⁹ Док. С 72/SR.1, июнь 1994 г., с. 8, а также док. MSC 63/23 от 3 июня 1994 г., п. 7.22, с. 30.

¹⁰ См. док. LEC * 71/13 от 17 октября 1994 г., п. 125—145.

¹¹ Док. А 19/10 от 26 июля 1995 г., п. 61—65.

¹² Док. А 19/6(в)/2, ноябрь 1995 г., п. 11—15, а также Приложение 1, с. 54. Соавторами этой поправки были Болгария, Греция, Испания, Кипр, Латвия, Панама, Россия, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Люсия, Украина, Чехия.

¹³ Док. ЕС 1777/96, Рекомендация 13/1996, п. II—6.

¹⁴ Из последних работ см., например, Plan G. Nacigation regime in the Turkish Straits for merchant ships in peacetime. Marine Policy, 1996, Vol.20, No.1, p. 15—27.

¹⁵ Участниками конвенции сегодня являются Австралия, Австрия, Болгария, Великобритания, Греция, Италия, Кипр, Россия, Румыния, Турция, Украина, Франция, Югославия и Япония.

¹⁶ Согласно последнему докладу МИД Турции (за 1994 г.), к основным пользователям Проливами относились Россия, Украина, Болгария, Румыния, Греция, Кипр, Норвегия, Италия. Видное место занимали суда под флагами Мальты, Панамы и Либерии.

¹⁷ Док. ЕС 1776/96. Февраль 1996 г. Приложение 4.

Статья поступила в редакцию в апреле 1996 г.

ИМО И ПРОБЛЕМЫ ПРОХОДА ПО АРХИПЕЛАЖНЫМ ВОДАМ

Курт Джонсон*

Остановлюсь на трех основных моментах.

Во-первых, необходимость свободы навигации, включая беспрепятственный транзит под, через и над проливами, что является важным для развития мировой экономики и физической безопасности людей.

Во-вторых, для того чтобы поддерживать свободу навигации, архипелажное государство должно определять морские линии, которые совпадают с наиболее используемыми международными путями.

В-третьих, международная морская авиация должна выдвигать предложения по определению архипелажных морских линий и устанавливать соответствующую процедуру, давать руководящие принципы для того, чтобы действовать в духе Конвенции 1982 года.

А теперь несколько слов о свободе навигации. Попрошу иметь в виду, что эта тема имеет огромное значение для каждой из ваших стран, потому что она способствует защите, физической безопасности личности и свободе мореходства.

* Помощник по международному праву военно-морского прокурора Военно-морского командования США в Тихом океане (г. Гонолулу, штат Гавайи).