



Центр «Нова Європа»  
Київ



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ

*Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.*

*Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).*

# Memo

<http://neweurope.org.ua/>  
[info@neweurope.org.ua](mailto:info@neweurope.org.ua)

<https://www.facebook.com/NECUkraine/>  
[https://twitter.com/NEC\\_Ukraine](https://twitter.com/NEC_Ukraine)  
[https://t.me/n\\_e\\_c](https://t.me/n_e_c)

Центр «Нова Європа», 2018

## PRO ET CONTRA: ЧИ ВАРТО ДЕНОНСУВАТИ ДОГОВІР ПО АЗОВУ?

Денонсація Договору про співробітництво України і Росії в Азовському морі і Керченській протоці від 2003 року зменшуватиме поле для правових маніпуляцій Москви і вноситиме бодай мінімальну визначеність. Це головний аргумент щодо припинення дії Договору по Азову. У разі його денонсації Україна та Росія мають послугуватися нормами Конвенції ООН про морське право від 1982 року, яка дає можливість встановити режим територіального моря у вигляді 12-мильної зони від вихідних ліній. Міжнародний статус має позбавити Росію підстав для свавілля з правового боку. Зрештою денонсація відновлюватиме історичну справедливість, оскільки український президент підписував договір в 2003 році під значним тиском зі сторони Москви.

Найбільш дискусійне питання, яке, очевидно, стримує українських дипломатів від денонсації, – це можливий вплив такого кроку на вирішення спорів між Україною та Росією в міжнародних судових інстанціях. Варто зазначити, що не всі правники в Україні підтримують таку позицію, вважаючи, що якраз чинний договір не дозволяє цього робити. Певний ризик полягає також і в дискредитаційній кампанії, яку Москва фактично вже розв'язала проти України.

Центр «Нова Європа» рекомендує якомога активніше інформувати міжнародних партнерів про ситуацію в Азовському морі.

Представники української влади також мають говорити одним голосом щодо ситуації в Азовському морі, оскільки неоднозначні

заяви послаблюють позицію України на міжнародній арені.

Центр «Нова Європа» звернувся до дипломатів, військових, правників, науковців із запитанням оцінити ступінь ризиків та загроз для України як в разі денонсації договору, так і за умови його нерозірвання. Це мемо має сприяти зваженому схваленню остаточного рішення. Під час підготовки аналітичного документа була використана власна експертиза Центру, а також оцінки *Андрія Риженка, Бориса Бабіна, Володимира Василенка, Антона Кориневича, Тимура Короткого.*

## АРГУМЕНТИ ЗА ДЕНОНСАЦІЮ

**1 ЗМЕНШУВАТИМЕТЬСЯ ПОЛЕ ДЛЯ ПРАВОВИХ МАНІПУЛЯЦІЙ РОСІЇ.** Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки не вирішує головного питання – він не містить жодної конкретики щодо лінії державного кордону, яка мала б бути визначена шляхом додаткової угоди. Відсутність такої лінії дозволяє Росії сприймати все Азовське море як власні внутрішні води, включно з прибережними українськими водами. Це становить безпекові загрози. Росія вже заявляє претензії на прилеглі до Криму морські води Азову, затоки Сиваш.

**2 З'ЯВЛЯЄТЬСЯ ПРАВОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ.** Застосування Конвенції ООН з морського права дає можливість Україні встановити режим територіального моря у вигляді дванадцятимильної зони від вихідних ліній, забезпечить чітку регламентацію повітряних просторів над територіальним морем, а також його надр. Сьогодні територіального моря на Азовському

морі не встановлено, вихідних ліній не визначено. Це означає, що російські військові судна можуть підходити навіть на відстань до одного метра до узбережжя України. У питанні делімітації лінії держкордону в Азовському морі Росія виходитиме з того, що Крим належить їй. Відтак Україна може покладатися лише на міжнародне право. Денонсація Договору змінить статус Азовського моря на відкрите море, прохід через Керченську протоку здійснюватиметься за правилами вільного транзитного проходу. Міжнародний статус позбавляє Росію підстав для свавілля з правового боку.

**3 ВІДКРИВАЄТЬСЯ МОЖЛИВІСТЬ ЗВЕРНЕНЬ ДО МІЖНАРОДНИХ СУДІВ.** Договір передбачає, що всі спори між Україною та Росією, пов'язані з застосування Договору, мають вирішуватися «шляхом консультацій та переговорів, а також іншими мирними засобами за вибором Сторін» (стаття 4). Фактично це означає, що Україна має право звернутися до міжнародних судових інстанцій лише у тому разі, якщо на це погодиться і Росія. Звернення до міжнародних правових органів документом взагалі не передбачено (як це було, наприклад, зроблено у випадку з Договором між Україною та Румунією від 1997 року). Денонсація забезпечить окреслену міжнародну процедуру врегулювання спорів і механізм правової відповідальності згідно з положеннями Конвенції ООН про морське право, які є обов'язковими для Росії.

**4 ЗНИМАЮТЬСЯ ДЕЯКІ ОБМЕЖЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА.** Договір по Азову частково обмежує дію Конвенції ООН із морського права від 1982 року, яку Україна ратифікувала в 1999 році. Наприклад,



Конвенція регламентує вільний прохід для військових суден третіх країн. Нинішній же договір передбачає погодження з Росією для військових кораблів третіх держав (стаття 3 п. 3). Росія із самого початку відповідного переговорного процесу з Україною блокувала питання визначення міжнародно-правового статусу Азовського моря.

**5 ОПЕРАТИВНА ПЕРЕВАГА.** 12-мильні територіальні води вноситимуть більшу ясність у правовий режим, а тому надаватимуть Україні певну оперативну перевагу з точки зору оборони узбережжя Азовського моря. Продовження ж Договору сприятиме подальшому опануванню Росією акваторії моря та українського узбережжя, збереженню переваги у захопленні території України, подальшій втраті суверенних прав України на Азовському морі.

**6 МІЖНАРОДНА ПІДТРИМКА.** США та ЄС засудили порушення Росією в Азовському морі. Так, в заяві Державного департаменту від 30 серпня 2018 року засуджено порушення Росією права торговельного судноплавства в Азовському морі та Керченській протоці. Таким чином частково можна стверджувати, що є підстави сподіватися і на міжнародну підтримку у разі денонсації (утім, аби ці сподівання справилися, потрібні відповідні переговори перед денонсацією).

**7 ВІДПОВІДНІСТЬ ВІДЕНСЬКІЙ КОНВЕНЦІЇ.** Україна має повне право у разі денонсації посилатися на Віденську конвенцію про право міжнародних договорів. Так, відповідно до статті 60 документа істотне порушення двостороннього договору однією зі сторін дає право іншій

сторони посилатися на таке порушення як на підставу для припинення договору. Порушення Договору Росією ні в кого не викликає сумнівів.

**8 ЗМЕНШЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ НАПРУГИ ВСЕРЕДИНИ КРАЇНИ.** Українські політики тривалий час виступають із критикою влади через бездіяльність. Відповідну постанову, яка закликає Президента України денонсувати Договір, у Верховній Раді внесли ще 10 липня 2018 року. Росія відтоді лише інтенсифікувала свої порушення в Азовському морі. Денонсація Договору викликатиме менше критики і щодо послідовності дій української влади, яку іноді звинувачують в прихованій співпраці з російською владою на тлі фактичної війни.

**9 СПРИЯННЯ МАЙБУТНІЙ МИРОТВОРЧІЙ МІСІЇ.** Міжнародна спільнота і Україна прагнуть запровадити на окупованих територіях миротворчу місію ООН. У цьому контексті виникає питання щодо присутності миротворців на Азовському морі, адже Росія може надавати військову підтримку бойовикам, своїй армії морським шляхом. Присутність міжнародних миротворчих сил регламентована Конвенцією ООН з морського права, але Договір між Україною і Росією від 2003 року нічого про це не каже.

**10 ВИРІШЕННЯ ПИТАННЯ ІСТОРИЧНОЇ НЕСПРАВЕДЛИВОСТІ.** Україна за президентства Леоніда Кучми, який був на той час ослаблений численними внутрішніми скандалами, фактично відрізаний від діалогу з західними партнерами, підписував Договір під тиском Владіміра Путіна. За інших умов Росія прагнула добудувати дамбу до острова

Тузла, що б позначилося на делімітації лінії державного кордону у Азовсько-Керченській акваторії. Спеціалісти з морського права звертають увагу на недолугість документа, який готувався поспіхом.

**11 ДОДАТКОВІ САНКЦІЇ.** Якщо Росія порушуватиме міжнародне право у разі денонсації двостороннього Договору – наприклад, вдаватиметься до блокади – то Україна має підстави не лише звернутися до міжнародних судових інстанцій за захистом і відповідною компенсацією, але очікувати від партнерів (США і ЄС) на негайне посилення санкцій щодо Росії. Важливо розпочати відповідний переговорний процес за певний період часу до початку процедури денонсації.

## АРГУМЕНТИ ПРОТИ ДЕНОНСАЦІЇ

**1 ЗВИНУВАЧЕННЯ НА АДРЕСУ УКРАЇНИ.** Росія може звинуватити Україну в дестабілізації ситуації в регіоні, виставити Україну перед світовою спільнотою як ініціатора нової хвилі напруження. Існує ризик, що Москва використає денонсацію як привід для інших провокацій – зокрема, і військового плану.

**2 ВИКОРИСТАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ПЕРЕВАГИ.** Росія може вдатися до використання можливостей її військово-морської міці на Азовському морі для залякування України, інших країн регіону і світу (гра м'язами).

**3 АРГУМЕНТ У СУДІ.** Росія може використати рішення про денонсацію як аргумент

під час розгляду спору між країнами в Міжнародному трибуналі ООН із морського права. Подати картину викривлено: мовляв, саме рішення України призвело до порушень в Азовському морі. На думку правників, вже на поданий позов до Міжнародного трибуналу денонсація не вплине, бо Договір на той час був чинним. У разі нових позовів Україна має посилатися на Конвенцію ООН з міжнародного морського права. Утім, є й такі фахівці, які закликають враховувати «психологічний ефект» – важко спрогнозувати, як може змінитися позиція судді під впливом того чи іншого аргументу (незалежно від того, що про це говорить міжнародне право). Наприклад, до Міжнародного суду ООН входить 15 суддів – рішення приймаються більшістю голосів (якби міжнародне право інтерпретувалося однозначно, то були б завжди одноголосні рішення).

**4 БЕЗПІДСТАВНІ СПОДІВАННЯ НА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО.** Росія порушила вже не один документ міжнародного характеру, а тому так само вдаватиметься до порушень і провокацій і в Азовському морі. Сподівання України на те, що Конвенція ООН із морського права від 1982 року встановлюватиме більш надійну правову базу для судноплавства, можуть не справдитися.

**5 СВІТОВА СПІЛЬНОТА МОЖЕ НЕ ПІДТРИМАТИ УКРАЇНУ.** Деякі міжнародні партнери можуть не сприйняти крок України, вважаючи, що він лише дестабілізує ситуацію. У цьому випадку Києву важливо перед денонсацією заручитися надійною підтримкою зі США, ключових країн ЄС, інших держав (зокрема, чорноморського регіону).



- 6 СТРАХ ТРЕТІХ ДЕРЖАВ.** Сподівання на те, що військові кораблі третіх держав зможуть пройти до Азовського моря безперешкодно згідно з Конвенцією ООН про морське право від 1982 рік, можуть виявитися марними. Треті сторони можуть побоюватися наражатися на конфлікт із Росією, а тому утримуватимуться від такого кроку. У 2003 році українські дипломати пояснювали, що погодилися на статтю в Договорі про проходження військових кораблів третіх держав до Азову лише на тій підставі, що море не є глибоководним, а тому не придатне для військових суден. Сьогодні українська сторона стверджує, що таким чином дипломатія фактично виправдовувала свою слабкість перед Росією, оскільки існують різні плавзасоби ВМС третіх держав.
- 7 ДЕНОНСАЦІЯ НЕ ЗМІНИТЬ СТАТУСУ.** Існує побоювання, що денонсація не змінить статусу Азовського моря і Керченської протоки як внутрішніх вод України та Росії. У статті 5 Договору про українсько-російський державний кордон вказано: «ніщо в цьому Договорі не завдає шкоди позиціям України і Російської Федерації щодо статусу Азовського моря і Керченської протоки, як внутрішніх вод двох держав». Окремі правники України вважають, що ця стаття не є перешкодою для зміни статусу. Утім, існує думка, що Україні потрібно буде вносити зміни до цієї статті або ж вдатися до денонсації і цього Договору через серйозні порушення зі сторони Росії (починаючи з анексії Криму). Після денонсації правовою основою відносин із Росією мають бути міжнародні норми ООН та Гельсінського заключного акту.
- 8 ДИСКРЕДИТУВАТИМЕ ОРГАНИ ВЛАДИ УКРАЇНИ.** Денонсація Договору може призвести до критики України щодо незлагоджених дій органів влади, розбіжності оцінок і поглядів. Керівництво МЗС України публічно висловилося проти денонсації Договору. Денонсація може стати ще одним прикладом для змалювання України як failed state, країни зі слабкими інституціями.
- 9 БЛОКАДА КЕРЧЕНСЬКОЇ ПРОТОКИ.** Росія вже зараз створює максимальні перешкоди для проходу українських суден, вона може скористатися денонсацією для ще більшого блокування, хоча це суперечитиме міжнародному праву. За таких умов можна буде говорити про припинення торговельного судноплавства в Азовському морі.
- 10 ПІДБУРЕННЯ ДО НЕПОКОРИ НАСЕЛЕННЯ.** Росія може вдатися прямо або через своїх агентів впливу до підбурення громадян України (зокрема, рибалок Азову), які мають вигоди через дію Договору. На сьогоднішній день Бердянський порт забезпечує робочими місцями 1056 осіб, Маріупольський порт – 3274 особи. Внаслідок блокадних дій Росії прибуткове функціонування підприємств стане неможливим, що призведе до їхньої нерентабельності. Це посилюватиме соціальну напругу в досить нестабільному регіоні. Утім, слід враховувати, що Росія вже сьогодні фактично вдається до такої блокади, порти вже заявляли про свої збитки у зв'язку з цим.