

ГЕОПОЛИТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕМОКРАТИИ GEOPOLITICS AND PROSPECTS FOR DEMOCRACY

DOI: 10.22363/2313-1438-2021-23-3-348-363

Научная статья / Research article

Геополитика российско-турецких отношений в Черноморском регионе

В.А. Аватков, П.А. Гудев

Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук,
Москва, Российская Федерация

Аннотация. Черноморский регион имеет особое геополитическое значение как минимум для двух относящихся к нему государств – России и Турции. В целях выявления ключевых факторов, осложняющих региональное сотрудничество двух стран, рассмотрены основные проблемы российско-турецкого взаимодействия на Черноморском пространстве в условиях процесса посткризисного восстановления двусторонних отношений после инцидента 2015 г. Региональные противоречия Москвы и Анкары во многом обусловлены разными позициями по вопросу присоединения к России Крыма, режима судоходства Черноморских проливов, а также политики пантюркизма, проводимой Турцией в отношении тюркоязычных народов региона для формирования «тюркского мира». Авторы обосновывают вывод о необходимости дальнейшего укрепления многовекторного двустороннего сотрудничества с Турцией и уделения особого внимания сфере безопасности и инициативам в гуманитарной плоскости.

Ключевые слова: Россия, Турция, Украина, Черноморский регион, Крым, Босфор, Дарданеллы, канал «Стамбул», НАТО, пантюркизм

Для цитирования: Аватков В.А., Гудев П.А. Геополитика российско-турецких отношений в Черноморском регионе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2021. Т. 23. № 3. С. 348–363. DOI: 10.22363/2313-1438-2021-23-3-348-363

Geopolitics of Russian-Turkish Relations in the Black Sea Region

V.A. Avatkov, P.A. Gudev

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO),
Moscow, Russian Federation

Abstract. The Black Sea region has a special geopolitical significance for at least two states – Russia and Turkey. In order to identify the key factors that complicate regional cooperation between

© Аватков В.А., Гудев П.А., 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

the two countries, the article considers the main problems of Russian-Turkish cooperation in the Black Sea area under the conditions of post-crisis resumption of bilateral relations after the 2015 incident. Regional contradictions between Moscow and Ankara are largely caused by different positions on such issues as Crimea's joining to Russia, the regime of the Black Sea Straits as well as the policy of pan-Turkism pursued by Turkey towards the Turkic-speaking peoples of the region in the strive to form a "Turkic world". In conclusion the authors explain the need to further strengthen versatile bilateral cooperation with Turkey and to pay special attention to security and humanitarian fields.

Keywords: Russia, Turkey, Ukraine, Black Sea region, Crimea, Bosphorus, Dardanelles, Istanbul Canal, NATO, pan-Turkism

For citation: Avatkov, V.A., & Gudev, P.A. (2021). Geopolitics of Russian-Turkish relations in the Black Sea Region. *RUDN Journal of Political Science*, 23(3), 348–363. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-1438-2021-23-3-348-363

Введение

Российско-турецкие отношения проходят период активного восстановления после трагических инцидентов, связанных со сбитым российским военным самолетом и убийством российского посла А.Г. Карлова. Основой положительного взаимодействия двух стран продолжает оставаться экономика, однако – особенно после произошедшего кризиса – укрепляются контакты и в сфере безопасности. Ключевыми проектами взаимодействия остаются как действующий Голубой поток, запущенный в январе 2020 г. Турецкий поток, атомная станция Аккую, так и сотрудничество в треугольнике Россия–Турция–Иран в Сирии, а также поставки С-400. И несмотря на то, что Черноморский регион был исторически конфликтной зоной между Россией и Турцией, в последнее время у двух держав начинает складываться понимание перехода от соперничества к кооперации. Это обусловлено в том числе и трансформацией внешнеполитического курса Турции: Анкара переходит от позиции ведомого к более самостоятельной политике в регионе.

Такого рода самостоятельность в Черноморском регионе, с одной стороны, представляется позитивной с точки зрения России и мира – не нужно каждый раз думать, чем руководствуется Анкара – своими или американскими интересами. С другой стороны – таит много угроз в связи с амбициозностью политики Турции на постсоветском пространстве и территориях бывшей Османской империи. Кроме того, не стоит упускать из внимания тот факт, что Турецкая Республика является членом Североатлантического альянса и при всем своем стремлении к независимому курсу не может (и не хочет?) его полностью оторвать от союзнических обязательств. Современной Анкаре свойственно «маятниковое» поведение во внешнеполитических делах. Турция легко превращает бывших соперников в союзников и наоборот, и российской стороне, особенно в свете имевших место инцидентов, необходимо учитывать данный факт при выстраивании политической линии в отношении Турции.

Краткая характеристика взаимодействия

Следует иметь в виду, что при всех положительных составляющих экономического взаимодействия с Россией Турция за счет ряда экономических и политических проектов (в частности ОЧЭС) пытается стать лидером в Черноморском бассейне и экономическим хабом торговых путей по линиям Север–Юг, Запад–Восток. Важно, что в данном контексте Турецкая Республика постепенно отдаляется от российских инициатив, отказываясь от посредничества Москвы на этом направлении. Наглядным примером изменения региональных приоритетов государства в пользу единоличной гегемонии является резкое снижение закупок российского газа в 2020 г., фактически означающее отказ от реализации в полном объеме совместного проекта «Турецкий поток».

Кроме того, Р.Т. Эрдоган объявил о найденных в Черном море больших запасах природного газа и намерении Анкары начать добычу в 2023 г.¹, что в очередной раз подтверждает амбициозные планы Турции. Отдельного внимания заслуживает и политика Турции относительно Абхазии, которую Анкара не признает в качестве независимого государства, но при этом активным образом укрепляет свое влияние на территории страны, и в первую очередь – влияние экономическое.

Вместе с тем в последнее время Турция активизировала украинский вектор своей внешней политики: участвовавшие взаимные визиты лидеров Турции и Украины, резкий скачок товарооборота, в том числе в области поставок Турцией вооружений, переговоры о заключении соглашения о свободной торговле² свидетельствуют о переориентации Турции и о том, что Анкара старается вовлечь Киев в орбиту своего влияния, используя черноморский и крымский факторы как одни из главных методов воздействия.

Тем не менее у Москвы и Анкары все же есть несколько совпадающих интересов – это потребность усиления держав в рамках формирующейся полицентричной системы международных отношений, стремление не допустить укрепления в регионе внерегиональных акторов и желание минимизировать конфликтный потенциал.

При этом у России и Турции есть с точки зрения взаимодействия в регионе и одна существенная проблема. Турция на протяжении 30 лет вкладывала большое количество ресурсов в укрепление пантюркизма на всем постсоветском пространстве, для нее воссоединение Крыма с Россией оказалось неожиданностью и существенно повлияло на потенциал расширения «тюркского мира» по-турецки. Россия во всеуслышание вновь заявила, что является покровителем тюрков как минимум не меньше, чем турки. Более того, Москва старается продемонстрировать, что она не навязывает доминирование (в отличие от

¹ Турция нашла в Черном море 85 миллиардов кубометров газа // РИА Новости. 17.10.2020. URL: <https://ria.ru/20201017/turtsiya-1580282935.html> (дата обращения: 23.11.2020).

² Украина нацелена на заключение соглашения о свободной торговле с Турцией // Агентство «Анадолу». 21.08.2020. URL: Украина нацелена на заключение соглашения о свободной торговле с Турцией (aa.com.tr) (дата обращения: 24.11.2020).

Турции), а пытается учитывать интересы местного населения, в частности, строя школы, мечети и расширяя статус крымскотатарского языка.

Однако подобные усилия едва ли воспринимаются в позитивном ключе Анкарой. Современные идеи пантюркизма, распространяемые Турецкой Республикой, прочно закрепились в ее неофициальной внешнеполитической идеологии неосманизма, в рамках которой территории Крымского полуострова рассматриваются как неотъемлемая сфера влияния Турции, что в значительной степени представляет угрозу национальной безопасности России.

Жесткая риторика Анкары относительно Крыма, поддержка «меджлисовцев», награждение орденами, спонсирование протурецких крымских фондов – закономерная реакция на произошедшее с точки зрения турецких интересов и ценностей. Следует в особенности подчеркнуть, что во внешнеполитическом курсе Турции часто главенствует идейный фактор, который определяет проводимые линии. Однако парадокс заключается в том, что прагматизм доминирует в сознании политического истеблишмента. Следует полагать, что, с учетом экономического взаимодействия России и Турции, последняя рано или поздно перейдет к прагматике и в отношении Крыма. Однако на это потребуется время, особенно в условиях роста националистических тенденций в Турецкой Республике.

Крымский полуостров

Турция пристально следит за событиями на Крымском полуострове. Ее предельно волнует положение крымскотатарского населения, и она, безусловно, готова проявить негласную солидарность с Украиной, которая активно акцентирует на этом внимание международного сообщества.

Так, Украина еще в 2014 г. подала несколько исков в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) против России, касающихся нарушений Европейской конвенции по правам человека³. Они, помимо прочего, касались ограничений прав крымскотатарского сообщества в Крыму (незаконные аресты, исчезновение оппозиционных активистов, языковые ограничения)⁴. ЕСПЧ продолжает рассмотрение этих исков.

16 января 2017 г. Украина инициировала судебное разбирательство в рамках Международного Суда ООН против России, обвиняя последнюю в нарушении положений Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.)⁵. В части иска, который непосредственно касается Крыма, Киев

³ Общее количество персональных исков в ЕСПЧ по событиям в Крыму и на Востоке Украины насчитывает более 4 тыс.

⁴ Grand Chamber to examine four complaints by Ukraine against Russia over Crimea and Eastern Ukraine // European Court of Human Rights. 09.05.2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=003-6081540-7832894&filename=Relinquishment%20to%20Grand%20Chamber%20of%20four%20interstate%20cases%20Ukraine%20v.%20Russia.pdf> (accessed: 23.11.2020).

⁵ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine

обвиняет Москву в том, что незаконная оккупация полуострова привела к проведению политики «этнического доминирования». Имеется в виду, что Россия проводит государственную кампанию по дискриминации всего нерусского населения полуострова в виде «культурных чисток»⁶. Россия, как указывается, пресекает деятельность институтов крымскотатарского сообщества, препятствует их культурному сближению и развитию, создает режим «убийств и исчезновений», осуществляет преследования крымских татар, ограничивает работу СМИ и права на получение образования.

Так, это касается введения в апреле 2016 г. запрета на деятельность Меджлиса крымскотатарского народа и признание его экстремистской организацией⁷, а также арестов нескольких членов Меджлиса за проведение незаконного собрания и непризнание вхождения Крыма в состав Российской Федерации. Им также не дают право на проведение ежегодных мероприятий, связанных с памятью жертв сталинских депортаций.

На основе этих данных делается вывод о том, что под угрозой находится само существование крымскотатарской культуры на полуострове, и приводятся показатели о качественном сокращении крымскотатарского населения с 243 тыс. человек до 42 тыс.

Принимая во внимание высказанные обвинения, Украина настаивала на том, чтобы Международный Суд принял решение о введении так называемых временных мер, предполагающих фактическую «заморозку» ситуации с целью недопущения дальнейших нарушений со стороны России. По вопросу расовой дискриминации суд обязал Москву воздержаться от ущемления прав крымских татар и гарантировать возможность обучения на украинском языке.

Требование выполнить рекомендации Международного Суда об отмене запрета Меджлиса и обеспечить обучение на украинском и крымскотатарском языках на полуострове было зафиксировано также в «Резолюции по правам человека в аннексированном Крыму» ГА ООН от 19 декабря 2017 г.⁸, рассмотрение которой инициировала Украина, а Турция проголосовала «за»⁹.

v. Russian Federation) // International Court of Justice. URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/166> (accessed: 20.11.2020).

⁶ Request for the indication of provisional measures of protection submitted by Ukraine // International Court of Justice. URL: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/166/19316.pdf> (accessed: 20.11.2020).

⁷ Запрет, введенный Россией, был связан с обвинениями в том, что лидеры Меджлиса сотрудничают с наемниками ультраправых радикальных структур (например, турецкие «Серые волки»), а также террористических организаций, таких как «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» (организация запрещена в РФ).

⁸ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2017 года [по докладу Третьего комитета (A/72/439/Add.3)] 72/190. Положение в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, Украина // Организация Объединенных Наций. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/72/190> (дата обращения: 20.11.2020).

⁹ Поощрение и защита прав человека: положение в области прав человека и доклады специальных докладчиков и представителей. A/72/439/Add.3 // Организация Объединенных Наций. URL: <https://undocs.org/ru/A/72/439/Add.3> (дата обращения: 20.11.2020).

При этом проявляя солидарность с крымскими татарами в вопросе «культурных чисток» и «дискриминации», Турция зачастую забывает о том, что сама является инициатором подобных мер на тюркском пространстве СНГ и территориях тюркоязычных субъектов России. Так, пропагандируя туркоцентричные идеи интеграции в рамках «тюркского мира» под предлогом наличия общих ценностей и этнокультурного единства, официальные лица Турецкой Республики не только пренебрегают вопросом национальной идентичности, но и не принимают во внимание историко-цивилизационные особенности и различия тюркских народов [Почта 2019:624], многие из которых не имеют очевидных связей с Турцией.

Украинский фактор

На российско-турецкие отношения накладывает свой отпечаток и другой иск, поданный Украиной против России в Международный Трибунал по морскому праву и переданный по процедуре в Постоянную Палату Третейского Суда (ППТС). Данный иск касается нарушений Россией прав Украины в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁰ В частности, украинская сторона, не признавая новую государственную принадлежность Крыма, указывает на нарушение ее прав в прилежащих к Крыму морских акваториях. Москва отказалась признать юрисдикцию Арбитража на том основании, что украинский иск целиком и полностью касается вопроса о суверенитете над Крымским полуостровом, а значит, не может быть рассмотрен в рамках формата интерпретации и применения норм и положений Конвенции 1982 г.

Проблема заключается в том, что Турция продолжает считать Крым территорией Украины, нередко называя присоединение полуострова к России «незаконной аннексией»¹¹. Такая позиция предполагает, что Анкара считает акватории вокруг Крыма украинскими, а не российскими. Более того, в рамках турецкого неоосманизма, предполагающего лидерство Турции на постосманском пространстве (о чем в том числе в своей работе пишет А. Давутоглу [Davutoğlu 2009]), не исключено, что Турция сама претендует на территорию Крыма, несмотря на то что избегает прямых заявлений на этот счет.

Теоретически турецкая сторона имеет возможность обращаться за получением разрешения на осуществление тех или иных видов морехозяйственной деятельности (например, проведение морских научных исследований в пределах исключительной экономической зоны или же на континентальном шельфе), когда такое предписано Конвенцией 1982 г., не к российской, а украинской стороне. Несомненно, сама возможность возникновения такой ситуации ставит российско-турецкие отношения в более конфликтные рамки.

¹⁰ Dispute Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait (Ukraine v. the Russian Federation) // Permanent Court of Arbitration. URL: <https://pca-cpa.org/ru/cases/149/> (accessed: 20.11.2020).

¹¹ Эрдоган подтвердил Зеленскому непризнание «незаконной аннексии» Крыма // Lenta.ru. 16.10.2020. URL: <https://lenta.ru/news/2020/10/16/krym/> (дата обращения: 23.11.2020).

Вопрос морских границ

Еще одна проблема, напрямую связанная с вышеуказанным сюжетом, касается признания Турцией новых морских границ (ИЭЗ и континентального шельфа) между нашими странами в акватории Черного моря. Эти границы были согласованы между СССР и Турцией в 1978 и 1987 гг.¹² После развала СССР здесь появились уже новые, но совпадающие с предыдущими границы между Турцией и Украиной, Турцией и Россией, Турцией и Грузией. Вхождение Крыма в состав Российской Федерации де-факто привело к ликвидации участка турецко-украинской границы. Однако непризнание Турцией новой государственной принадлежности Крымского полуострова ставит вопрос о квалификации с ее стороны этого нового участка морской границы.

Россия, безусловно, крайне заинтересована в том, чтобы данные изменения были переподтверждены в рамках нового российско-турецкого соглашения, как это было сделано Турцией в 1997 г. в отношении участка турецко-грузинской морской границы¹³. Однако ожидать такого шага с турецкой стороны в настоящий период времени не представляется возможным, так как он будет означать де-юре признание российской принадлежности Крымского полуострова. Соответственно, неурегулированность данной ситуации может оказывать негативное влияние на состояние двусторонних отношений.

Регламент судоходства

Элемент конфликтности в российско-турецкие взаимоотношения вносит и то обстоятельство, что Анкара поддержала практические шаги Украины по закрытию крымских портов и приняла в 2017 г. решение о запрете для судов, прибывающих из портов Крыма или направляющихся в порты Крыма, заходить в порты Турции¹⁴.

В частности, Украина на уровне национального законодательства закрепила факт того, что временно оккупированной территорией Украины является не только сухопутная часть Крымского полуострова, но и все морские зоны вокруг него, в которых запрещены любые виды морских сообщений, за нарушение этих требований предусмотрено уголовное наказание¹⁵. Был

¹² Limits in the Sea No. 109. Continental Shelf Boundary Turkey – USSR and Straight Baselines: USSR (Black Sea) // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/58383.pdf> (accessed: 22.11.2020).

¹³ Maritime Claims Reference Manual. Turkey // U.S. Navy Judge Advocate General's Corps. URL: <http://www.jag.navy.mil/organization/documents/mcrm/Turkey2016.pdf> (accessed: 22.11.2020).

¹⁴ Турция официально запретила принимать суда, прибывшие из Крыма // Примечания. 21.03.2017. URL: https://primechaniya.ru/home/news/mart_2017/turciya_oficialno_zapretila_prinimat_suda_pribyvshie_iz_kryma/ (дата обращения: 22.11.2020).

¹⁵ Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины» [The Law of Ukraine “On ensuring the rights and freedoms of citizens and the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine”] (In Ukr.) // Верховная Рада Украины. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата обращения: 14.03.2019).

принят закон о закрытии всех крымских портов¹⁶, а затем это же положение было проведено через Международную морскую организацию (ИМО), где Украина, совместно с Грузией, выступила с декларацией, согласно которой все крымские порты, незаконно оккупированные Россией, закрыты, и никакие суда/корабли не имеют права захода в них без разрешения Киева¹⁷. В дополнение к этому Украина ведет реестр судов-нарушителей, которые незаконно, с ее точки зрения, заходили в Крымские порты¹⁸. В этом списке было немало турецких судов¹⁹.

Турция приняла решение, согласно которому администрациям турецких портов не разрешается принимать суда из портов Крыма, а также запрещается отход судов из турецких портов в порты полуострова. Турецкие судовладельцы, которые достаточно активно заходили в порты Крыма с 2014 г., возглавляя третье место по судозаходам после российских и украинских, практически перестали заходить в них²⁰. Таким образом, Турция официально присоединилась к «морской блокаде» Крыма, а Украина продолжает настаивать на том, чтобы эта практика, включая арест и задержание судов, была поддержана всеми другими государствами не только Черноморского региона. Пример Турции в данном случае является крайне неприятным прецедентом для России.

НАТО в Черноморском регионе

Определенную неизвестность в двусторонние отношения в черноморском регионе вносят анонсированные в апреле 2019 г. планы руководства Североатлантического альянса по усилению своего присутствия в акватории Черного моря [Петров 2018:24] в качестве реакции на усиление военно-морских возможностей России и ее поведение в Керченском проливе и

¹⁶ Закон Украины «О закрытии морских портов» [The Law of Ukraine “On the Sea Ports closing”] (In Ukr.) // Верховная Рада Украины. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0690-14> (дата обращения: 12.03.2019).

¹⁷ IMO Maritime Safety Committee. 97th session, MSC 97/4/2, 19 September 2016. Safety and security of navigation in the North-Eastern part of the Black Sea Submitted by Georgia and Ukraine // International Maritime Organization. URL: <https://docs.imo.org/Shared/Download.aspx?did=99517> (accessed: 15.03.2018).

¹⁸ Прокуратура АРК сотрудничает с Мининфраструктуры, МТОТ, ДПС и ДФС в направлении фиксации судов, которые заходят в закрытые порты Крыма // Прокуратура Автономной Республики Крым и Севастополя. URL: https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html?%20_m=publications&t=rec&id=223589 (дата обращения: 21.11.2020).

¹⁹ Реальные судовладельцы крымского «черного списка» – расследование BSNews // Майдан иностранных дел. 14.05.2017. URL: <https://www.mfaua.org/ru/projects/realnye-sudovladeltsy-krumskocho-chnocho-spyaska-rassledovanye-bsnews> (дата обращения: 22.11.2020).

²⁰ В течение 14 месяцев МТОТ зафиксировано 1207 судозаходов и грузовых танкеров в порты оккупированного Крыма // Министерство по вопросам реинтеграции временно оккупированных территорий Украины. URL: <https://mtot.gov.ua/ua/vprodovzh-14-misyatsiv-mtot-zafiksovano-1207-zahodiv-suden-ta-vantazhnyh-tankeriv-do-portiv-okupovanogo-krym> (дата обращения: 20.11.2020).

Азовском море²¹. Речь идет, прежде всего, об усилении разведывательных мероприятий, включая воздушную разведку, а также увеличении присутствия кораблей стран НАТО²².

Турция, являясь членом НАТО, с одной стороны, активно вовлечена в проведение военно-морских учений и маневров Альянса в Черном море. Так, например, сразу после саммита НАТО в начале апреля 2019 г. здесь состоялись большие военно-морские учения «Морской щит 19» с привлечением кораблей Румынии, Болгарии, Канады, Греции, Нидерландов и Турции. Кроме того, Турция самостоятельно усиливает свои возможности: в 150 км от границы с Грузией начато строительство базы ВМС в Сюрмене, которая призвана дополнить уже имеющиеся базы в Синопе и Самсуне.

С другой стороны, вероятно, и далее будет сохраняться тенденция, согласно которой Анкара будет поддерживать подход по обеспечению безопасности в Черном море исключительно усилиями черноморских государств. И хотя Турция без одобрения смотрит на усиление военно-морских возможностей России здесь, пытаясь не допустить превращения Черного моря в «российское озеро» и претендуя на роль регионального лидера, это не мешает ей скептически относиться как к усилению внерегионального присутствия, так и созданию военно-морской коалиции региональных государств в противовес России. Так, Турция не поддержала румынский проект 2016 г. по формированию в рамках НАТО «Союзнической флотилии» на Черном море.

Однако существующие планы НАТО фактически означают частичное возрождение румынской идеи. Во всяком случае, принимая во внимание ограничения Конвенции Монтрё 1936 г. по классу²³, конкретному²⁴ и общему тоннажу²⁵, а также времени пребывания²⁶ военных кораблей нечерноморских государств в акватории Черного моря, усиление их присутствия здесь может быть осуществлено на ротационной основе. При этом речь может также идти об укреплении военно-морских возможностей других членов НАТО – Болгарии и Румынии и отдельно – Украины и Грузии. Им могут

²¹ Пресс-конференция Генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга в преддверии встречи министров иностранных дел стран НАТО в Вашингтоне, округ Колумбия, 3 и 4 апреля 2019 года // Организация Североатлантического договора. 01.04.2019. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_165174.htm (дата обращения: 20.11.2020).

²² Так, в 2014 г. корабли внерегиональных государств находились в акватории Черного моря около 250 дней в году (корабли 6-го Флота США присутствовали здесь около 150 дней). В 2015 г. произошло снижение до 180, в 2017 – до 80, в 2018 – началось увеличение времени пребывания до 120 дней. Планы на 2019 г. не озвучены, но очевидно одно: скорее всего, произойдет увеличение времени пребывания в течение календарного года, как и увеличение количества присутствующих кораблей.

²³ Проход подводных лодок и авианосцев нечерноморских государств запрещен.

²⁴ Корабли водоизмещением не более 10 тыс. тонн каждый.

²⁵ Общий тоннаж при проходе – не более 15 тыс. тонн; присутствие в акватории Черного моря – не более 45 тыс. тонн, и не более 30 тыс. тонн со стороны одного государства-флага.

²⁶ Не более 21 дня для каждого корабля.

быть предоставлены как находящиеся в резерве стран НАТО военные корабли и катера, так и те, которые планируется вывести из эксплуатации.

Отношение Турции к этому натовскому проекту пока не озвучено. С одной стороны, Анкара не может ограничить общее время пребывания всех военных кораблей нечерноморских государств, приходящих сюда на ротационной основе в течение года, как и их предельное количество за год, за исключением ограничений, которые уже прописаны в Конвенции Монтрё. С другой – практические действия Турции свидетельствуют о ее попытках создать определенные препятствия на пути усиления военно-морских возможностей региональных государств.

Так, в сентябре 2018 г. была принята новая Инструкция по применению Правил движения морских судов через Турецкие проливы²⁷. В ней, в частности, было зафиксировано, что теперь все гражданские суда, перевозящие военные корабли в качестве груза, будут приравниваться к военным кораблям, а значит, на них будут распространяться все конвенционные ограничения. Без сомнений, данное нововведение может отразиться и на условиях российского военного транзита, но в большей степени оно касается попыток США усилить военно-морскую компоненту своих союзников на Черном море.

Конвенция Монтрё: «за» или «против»?

Турция, безусловно, крайне заинтересована в том, чтобы режим Конвенции Монтрё сохранял свою дееспособность. Это один из наиболее старых правовых режимов, действующих в отношении проливов, который дает Турции преимущественные права по контролю за военным судоходством. Ликвидация этого режима означала бы на практике, что здесь были бы применимы нормы и положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., черноморские проливы в ее рамках получили бы статус международных с правом транзитного прохода²⁸. Этим правом могли бы пользоваться абсолютно все государства, оно было бы применимо в отношении всех гражданских судов и военных кораблей, более того – транзитный проход не мог бы быть приостановлен. Заход в акваторию Черного моря не был бы ограничен ни классом, ни водоизмещением, ни сроком пребывания военных кораблей, а подводные лодки и авианосцы нечерноморских стран получили бы возможность захода

²⁷ Türk Boğazları Deniz Trafik Düzeni Tüzüğü Uygulama Talimatı (TBDDTD) [Turkish Straits Maritime Traffic Order Regulation Application Instruction] (In Turk.) // Istanbul and Marmara, Aegean, Mediterranean, Blacksea Regions Chamber of Shipping. URL: <http://www.denizticaretodasi.org.tr/sayfalar/sirkulerdetay.aspx?DUYURU=10734&en=false> (accessed: 15.11.2020).

²⁸ Турция не является участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., что теоретически дает ей право не соблюдать те или иные конвенционные нормы, которые были новеллами международного морского права (например, право транзитного прохода через международные проливы) и не получили статус норм международного обычного права (так называемый международный обычай). США со своей стороны считают Конвенцию 1982 г. документом, кодифицирующим нормы обычного права, а значит, ее положения должны быть обязательны для исполнения всеми государствами, в том числе ее не ратифицировавшими.

в эту акваторию. Таким образом, Россия тоже заинтересована в том, чтобы этот режим не подлежал размыванию, так как он полностью соответствует интересам ее национальной безопасности.

Турция, за очень редким исключением²⁹, выполняет свои обязательства в рамках Конвенции Монтрё. Так, в частности, во время событий 2008 г. в Южной Осетии США пытались провести госпитальные суда Mercy и Comfort водоизмещением 65 и 70 тыс. тонн соответственно с целью оказания гуманитарной помощи Грузии, но Турция на абсолютно легальных основаниях отказала им в проходе, что вызвало крайне болезненную реакцию в Вашингтоне. Данный пример – наглядное свидетельство того, что Россия более чем заинтересована в Турции как сильном региональном партнере, обеспечивающем баланс безопасности в Черном море.

Крайне провокационным в данном случае выглядит позиция украинского руководства, которое выступает с идеей закрытия черноморских проливов для России в качестве ответа на развитие ситуации в Керченском проливе. Акцент делается на том, что Россия и Украина находятся в состоянии войны, а значит, Турция должна закрыть проход для военных кораблей ВМФ России как «воюющей Державы» (ст. 19).

Закрытие проливов также допускается Конвенцией Монтрё, но только в тех случаях, когда: а) Турция участвует в войне (ст. 20); или же б) Турция, не будучи воюющей стороной, посчитает себя «находящейся под угрозой непосредственной военной опасности» (ст. 21). Последняя формулировка, безусловно, дает Турции возможность весьма гибко расценивать ситуации относительно того, находится ли она под угрозой непосредственной военной опасности или нет. При этом воспользоваться таким правом Анкара может лишь при уведомлении всех участников Конвенции, а необоснованность такого решения может быть оспорена³⁰.

На сегодняшний момент любая апелляция к данным положениям с турецкой стороны выглядит абсурдной, так как Россия и Турция не воспринимают друг друга как противники. Более того, Турция не склонна рассматривать конфликт на востоке Украины как факт войны между Украиной и Россией, не признавая последнюю в качестве страны-агрессора.

Тем не менее турецкая сторона, правда на неофициальном уровне, неоднократно спекулировала на том, что может перекрыть проливы для России за нарушение территориальной целостности Украины и дискриминацию крымских татар. Данные заявления, с наибольшей степенью вероятности, не следует воспринимать серьезно, однако такой «проливной» шантаж весьма характерен для турецкой стороны.

²⁹ В 2014 г. фрегат ВМС США Taylor превысил допустимые лимиты пребывания в Черном море в 21 сутки и из-за поломки винта по причине посадки на мель провел здесь 33 дня. Российский МИД был вынужден выразить свою озабоченность турецкой стороне по этому поводу.

³⁰ Можно полагать, что все права Совета Лиги Наций сегодня перешли к Совету Безопасности ООН.

Черноморские проливы и Россия

Российско-турецкие расхождения в отношении правового статуса черноморских проливов касаются исключительно торгового судоходства.

В мирное время все торговые суда пользуются правом полной свободы прохода через проливы без всяких ограничений, за исключением обязательной платы за санитарный осмотр и пошлины за содержание технического оснащения фарватера и спасательной службы. Они также обязаны сообщать турецким властям о своем названии, флаге, тоннаже, месте отправления и месте назначения. Однако Турция, используя экологическую риторику, выступает за значительное ужесточение режима гражданского судоходства в проливах.

С одной стороны, такие усилия турецкого правительства предельно понятны. Они обусловлены опасением повторения катастроф с нефтеналивными танкерами, а также фактом значительного увеличения объемов транспортировки нефти и других опасных веществ через проливы. С другой стороны, все вводимые Анкарой меры – принятие новых версий Регламентов (1982, 1994 и 1998 гг.) и Инструкций (2001, 2018 гг.) по их применению, требование об обязательной лоцманской (1999 г.) и буксирной проводках (2018 г.) – были сделаны ею в одностороннем порядке, без каких-либо предварительных консультаций с участниками Конвенции Монтрё.

С позиции Турции, она – как прибрежное государство – обладает полным суверенитетом над проливами и обязана вводить меры по ужесточению судоходства в целях обеспечения безопасности, в том числе экологической. Однако в Конвенции Монтрё на Турцию возложены определенные обязательства в отношении торгового и военного судоходства в проливах, – и это факт, свидетельствующий об ограниченном суверенитете Турции над проливами. Более того, Анкара не наделена полномочиями вводить какие-либо меры по регулированию без консультаций и согласия других участников. Само наличие Конвенции Монтрё, определяющей правовой режим судоходства в Черноморских проливах, указывает на то, что предмет правового регулирования находится в сфере международного, а не внутригосударственного права [Дремлюга 2013].

Любые попытки Анкары заменить режим Конвенции своим внутренним национальным законодательством с целью приблизить режим международного морского судоходства через черноморские проливы к режиму внутренних вод, закреплённому в Конвенции 1982 г., – являются незаконными. Никакие турецкие Регламенты не могут рассматриваться как официальные поправки к Конвенции, а подмена Анкарой понятия «свобода судоходства» на понятие «обеспечение безопасности судоходства», где второе выше первого, – чистая спекуляция [Котляр 2014].

Для России расширительное толкование Турцией своих полномочий – более чем неприемлемо, так как суда под российским флагом, включая нефтеналивные танкеры, или просто перевозящие российские грузы, крайне заинтересованы в свободе судоходства через проливы.

Канал «Стамбул»

Элемент неопределенности в отношении режима Конвенции Монтрё вносит амбициозный проект президента Р.Т. Эрдогана по строительству канала «Стамбул» к востоку от пролива Босфор, который будет соединять Мраморное и Черное моря. Строительство канала, скорее всего, не приведет к размыванию режима Монтрё, но, тем не менее, сможет несколько ухудшить ситуацию в области безопасности в черноморском регионе, в том числе и с точки зрения российских интересов.

С одной стороны, Конвенция Монтрё действует как в отношении Босфора, соединяющего Черное и Мраморное моря, так и пролива Дарданеллы – между Эгейским и Мраморным морями. Соответственно, путь к новому каналу из Эгейского моря в любом случае проходит через Дарданеллы, а это означает что все конвенционные ограничения на проход, прежде всего, военных кораблей нечерноморских стран – будут оставаться в силе [Занина 2014].

С другой стороны, пока теоретически, но с согласия турецких властей нахождение любого иностранного военного корабля водоизмещением не более 10 тыс. тонн в новом турецком канале, но не заходящего в акваторию Черного моря, уже может быть не ограничено конвенционным лимитом в 21 сутки. На практике это может означать возможность постоянного присутствия эсминцев ВМС США, равно как и других кораблей НАТО, в том числе с крылатыми ракетами на борту, на расстоянии примерно в 500 с лишним километров от базы российского флота в Севастополе (с согласия турецкого правительства).

Даже в рамках Конвенции Мотре предполагается, что с визитом вежливости в турецкие порты, находящиеся в проливе, могут заходить любые военные корабли внечерноморских государств, включая авианосцы, но без нанесения ущерба безопасности черноморских государств. Такая практика существовала во времена холодной войны, когда турецкие порты посещали с визитом вежливости даже американские авианосцы, хотя по Конвенции Монтрё их присутствие в акватории Черного моря прямо запрещено.

Следует также помнить, что проект строительства канала, параллельного Босфору, – не единственный. Сегодня, пока только на бумаге, существует и второй проект – канала, параллельного Дарданеллам из Эгейского в Мраморное море. Несмотря на то, что к этим каналам, как к искусственным гидротехническим сооружениям, будет полностью применимо турецкое национальное законодательство (Турция рассматривает планы по сбору средств за проход через каналы), в международном морском праве сложилась норма обычного права: в каналах, используемых или тех, которые могут использоваться для международного судоходства, должна соблюдаться свобода судоходства одинаково, как в отношении гражданских судов, так и военных кораблей для всех государств-флагов [Колодкин, Гуцуляк, Боброва 2007:249].

Однако между этими двумя прогнозируемыми каналами находится акватория Мраморного моря, воды которого являются по своему правовому статусу внутренними водами, находящимися под полным суверенитетом Турции. Соответственно, невозможность их не-пересечения позволяет турецкому правительству рассматривать эти два канала не как единую судоходную систему, а исключительно в индивидуальном порядке. Будет ли режим судоходства через эти каналы более либерализован, в том числе и под давлением международного сообщества (в частности США), или же Турции удастся отстоять, если не более жесткий, то как минимум идентичный Конвенции Монтрё режим применительно к ним, – зависит от усилий Анкары.

Заключение

На пространстве Черноморского региона Россия и Турция, с одной стороны, являются конкурентами в борьбе за региональное лидерство, с другой – имеют общие цели по сохранению региональной стабильности и предотвращению возникновения каких-либо крупномасштабных конфликтов. Очевидным является тот факт, что Турция стремится занять главенствующие позиции, и в этом вопросе имеет определенное преимущество, являясь единственной страной, контролирующей ключевые Черноморские проливы – Босфор и Дарданеллы. Однако, помимо важного вопроса проливов и судоходства, для Российской Федерации принципиальное значение имеет осуществляемая Турецкой Республикой политика пантюркизма, нацеленная на дестабилизацию региона и, в частности, входящего в состав России Крыма с межнациональной точки зрения. Для Москвы данный кейс скорее представляет собой вопрос не международной, а национальной безопасности, и основная задача России состоит в выработке эффективных механизмов, способных своевременно противостоять пантюркистским усилиям Турции.

Таким образом, в рамках идей неоосманизма Анкара старается закрепиться в Черноморском регионе за счет трех основополагающих факторов: *геополитического*, обусловленного выгодным географическим расположением страны и стремлением Турции использовать обстоятельства в своих целях; *партнерства*, заключающегося в поиске более ведомых и слабых с экономической и стратегической точек зрения союзников (Украина); а также *идеологического* [Аватков 2019:114], который включает в себя комплекс инструментов «мягкой силы», оказывающих влияние на тюркское население в целях продвижения протурецких ценностей.

Все эти факторы в значительной степени осложняют российско-турецкое взаимодействие в регионе. Для преодоления существующих проблем необходимо развивать сотрудничество во всех областях, не обходя стороной не только сферу безопасности, но и гуманитарную. Россия сильна в геополитическом плане, что позволяет ей сохранять позиции даже при отсутствии в регионе надежных союзников. Однако Москва существенно уступает Анкаре в

гуманитарно-идеологическом контексте. По этой причине России необходимо формировать собственные идеи и проекты, и в условиях активности Турции на Черноморском пространстве данный вопрос приобретает особую значимость.

Поступила в редакцию / Received: 24.04.2021

Принята к публикации / Accepted: 10.05.2021

Библиографический список

- Аватков В.А. Идеино-ценностный фактор во внешней политике Турции // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 12 (4). С. 113–129. DOI: 10.24833/2071-8160-2019-4-67-113-129
- Дремлюга Р.И. Международно-правовой режим Черноморских проливов // Lex Russica. 2013. № 10. С. 1107–1114.
- Занина В.А. Из Кремля Босфор не виден // Международная жизнь. 2014. № 6. С. 82–94.
- Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М.: Статут, 2007. 637 с.
- Котляр В.С. Международно-правовой режим черноморских проливов и политика Турции в вопросе о режиме проливов // Международное морское право. Статьи памяти А.Л. Колодкина / сост. Р.А. Колодкин, С.М. Пунжин. М.: Статут, 2014. С. 182–205.
- Петров В.П. Геополитическое значение Крыма // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2018. Т. 20. № 1. С. 21–30. DOI: 10.22363/2313-1438-2018-20-1-21-30
- Почта Ю.М. Религия и политика в постсоветской России (на примере мусульманского фактора) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2019. Т. 21. № 4. С. 620–632. DOI: 10.22363/2313-1438-2019-21-4-620-632
- Davutoğlu A. Stratejik Derinlik. Türkiye'nin Uluslararası Konumu [Стратегическая глубина. Международное положение Турции]. Ankara: Küre Yayınları, 2009. 583 p. (In Turkish).

References

- Avatkov, V.A. (2019). Ideology and values in Turkey's foreign policy. *MGIMO Review of International Relations*, 12(4), 113–129. DOI: 10.24833/2071-8160-2019-4-67-113-129. (In Russian).
- Davutoğlu, A. (2009). *Stratejik derinlik. Türkiye'nin uluslararası konumu* [Strategic depth. Turkey's international position]. Ankara, Küre Yayınları. 583 p. (In Turkish).
- Dremlyuga, R.I. (2013). International legal regime of the Black sea straits. *Lex Russica*, 10, 1107–1114. (In Russian).
- Zanina, V.A. (2014). The Bosphorus is not visible from the Kremlin. *The International Affairs*, 6, 82–94. (In Russian).
- Kolodkin, A.L., Gutsulyak, V.N., & Bobrova, Yu.V. (2007). *World ocean. International legal regime. Main problems*. Moscow, Statut. (In Russian).
- Kotlyar, V. S. (2014). International legal regime of the Black sea Straits and Turkey's policy on the Straits regime. In R.A. Kolodkin & S.M. Punzhin. *International law of the sea. Essays in memory of A.L. Kolodkin* (pp. 182–205). Moscow, Statut. (In Russian).
- Petrov, V.P. (2019). Geopolitical significance of the Crimea. *RUDN Journal of Political Science*, 1, 620–632. DOI: 10.22363/2313-1438-2018-20-1-21-30. (In Russian).
- Pochta, Yu.M. (2019). Religion and politics in post-Soviet Russia (on the example of the Muslim factor). *RUDN Journal of Political Science*, 4, 620–632. DOI: 10.22363/2313-1438-2019-21-4-620-632. (In Russian).

Сведения об авторах:

Аватков Владимир Алексеевич – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра постсоветских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (e-mail: v.avatkov@gmail.com) (ORCID ID: 0000-0002-6345-3782).

Гудев Павел Андреевич – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра североамериканских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (e-mail: gudev@imemo.ru) (ORCID ID: 0000-0002-2951-6313).

About the authors:

Vladimir A. Avatkov – PhD in Political Science, Senior Researcher at the Center for Post-Soviet Studies of Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) (e-mail: v.avatkov@gmail.com) (ORCID ID: 0000-0002-6345-3782).

Pavel A. Gudev – PhD in History, Leading Researcher at the Center for North American Studies of Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) (e-mail: gudev@imemo.ru) (ORCID ID: 0000-0002-2951-6313).