

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

## Политика России в Черноморском регионе: итоги и новые вызовы

Сергей С. Жильцов

*Дипломатическая академия МИД России, Москва, Россия,*

[sszhiltsov@mail.ru](mailto:sszhiltsov@mail.ru)

**Аннотация:** В последнее десятилетие геополитическая ситуация в Черноморском регионе стремительно меняется. Черноморские государства становятся членами различных организаций. В регионе реализуются новые трубопроводные проекты, которые создают основу для межгосударственных отношений. Активная политика проводится западными странами, которые стремятся утвердиться на Черном море в качестве доминирующей силы. Эти процессы происходят на фоне внутривосточных изменений в странах региона, что оказывает непосредственное влияние на двусторонние отношения как между черноморскими государствами, так и на уровень их сотрудничества с внерегиональными акторами.

Отношения России с рядом черноморских государств складываются по-новому. В последние годы характер межгосударственных отношений с Украиной резко изменился. Киев задает курс на обострение двусторонних отношений, демонстративно расширяя свою внешнюю политику в отношении Запада. Вхождение Крыма в состав России, а также вопросы, связанные с крымскими татарами, постоянно поднимаются украинской стороной. Киев намеренно провоцирует обострение отношений в Черном море, полагаясь на политическую и информационную поддержку со стороны стран-членов ЕС и США.

Несмотря на сложные международные условия, России удалось выстроить сбалансированную политику в отношении Турции. Энергетическое и торгово-экономическое сотрудничество, а также вопросы региональной безопасности являются важными составляющими российской политики в отношении Турции. В то же время российская сторона должна учитывать несоответствие/противоречия интересов двух стран в Черноморском регионе и стремление Анкары использовать отношения с Киевом и другими черноморскими государствами для продвижения своих долгосрочных интересов.

Российская внешняя политика достигла определенных успехов в сохранении национальных позиций в Черноморском регионе. Интересы России основаны на ее военно-политическом потенциале, а также на экономических механизмах. Российская политика направлена на минимизацию негативных последствий влияния в регионе западных государств и расширение политического и экономического сотрудничества с черноморскими странами.

Однако российской стороне по-прежнему не удалось добиться радикальных изменений в улучшении отношений с Болгарией, которая является членом ЕС и НАТО. Имеются трудности и в политическом диалоге с Румынией. Внутривосточные события в этих странах, их стремление следовать за западными странами, а также планы по вступлению в НАТО оказывают сильное влияние на отношения с Грузией и Украиной. Тем не менее, позиции России позволяют рассчитывать на защиту своих интересов и сохранение влияния в Черноморском регионе.

**Ключевые слова:** Россия, Черноморский регион, Турция, США, ЕС

**Для цитирования:** Жильцов С.С. Политика России в Черноморском регионе: итоги и новые вызовы. *Проблемы постсоветского пространства*. 2019;6(2):149-164. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2019-6-2-149-164>

*Статья поступила:* 23.04.2019

*Принята в печать:* 30.04.2019

*Опубликована:* 11.06.2019

## Russian Policy in the Black Sea region: results and new challenges

**Sergey S. Zhiltsov**

*Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia,*  
[sszhiltsov@mail.ru](mailto:sszhiltsov@mail.ru)

**Abstract:** In the last decade, the geopolitical situation in the Black Sea region is changing rapidly. The Black Sea states become members of various organizations, and new pipeline projects are being implemented, which create a new framework for interstate relations. An active policy is carried out by Western countries, which seek to establish themselves on the Black Sea as the dominant force. These processes occur against the background of domestic political changes in the countries of the region, which has a direct impact on bilateral relations both between the Black Sea states and their level of cooperation with extraregional actors.

Russia's relations with a number of Black Sea states are emerging in a new way. In recent years, the nature of interstate relations with Ukraine has changed dramatically. Kiev set a course for the aggravation of bilateral Russian-Ukrainian relations by defiantly expanding its foreign policy towards the West. The Crimea's joining Russia as well as issues related to the Crimean-Tatar population are constantly raised by the Ukrainian side. Kiev deliberately provokes aggravation of relations in the Black Sea by relying on political and informational support from the EU and the USA.

Despite the difficult international conditions, Russia managed to build a balanced policy towards Turkey. Energy cooperation, trade and economic cooperation and regional security issues are important components of the Russian policy towards Turkey. At the same time, the Russian side must take into account the discrepancy between the interests of the two countries in the Black Sea region, and Ankara's desire to use relations with Kiev and other Black Sea states to promote its long-term interests.

The Russian foreign policy has achieved some success in maintaining the country's position in the Black Sea region. Russian interests are based on the military-political potential, as well as economic mechanisms. Russian policy is aimed at minimizing the negative effects of influence in the region of Western states, and expanding political and economic cooperation with the Black Sea countries.

However, the Russian side has failed to achieve a radical change in the improvement of relations with Bulgaria, which is a member of the EU and NATO. There are difficulties in the political dialogue with Romania, as well. Domestic political events in those countries, and their desire to follow Western countries and plans to join NATO have a strong influence on relations with Georgia and Ukraine. Nevertheless, the positions formed by Russia allow us to count on the protection of its interests and the preservation of influence in the Black Sea region.

**Keywords:** Russia, the Black Sea region, Turkey, the USA, the European Union

**For citation:** Zhiltsov S.S. Russian Policy in the Black Sea region: results and new challenges. *Post-Soviet Issues*. 2019;6(2):149-164. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2019-6-2-149-164>

Received 23.04.2019

Revised 30.04.2019

Published 11.06.2019

## ВВЕДЕНИЕ

События 1989-1991 годов в странах социалистического лагеря и в СССР открыли новую страницу истории Черноморского региона, который привлек к себе повышенное внимание. Не в последнюю очередь, это было обусловлено выгодным географическим положением региона, потенциальными запасами углеводородного сырья, пересечением транспортных коридоров. Черноморский регион превратился в стратегическое звено в поставках углеводородного сырья из стран Каспийского региона на рынки европейских стран. Интерес к региону был вызван его экономическим значением, которое особенно возросло после развала социалистического лагеря, в который входили восточноевропейские страны, и распада СССР. Причерноморские государства: Россия, Турция, Украина, Грузия, Румыния и Болгария стали формулировать свои интересы и права на морскую акваторию в новых геополитических условиях. В итоге, Россия была вынуждена корректировать внешнеполитический курс в Черноморском регионе, по-иному расставляя акценты в этом важном для себя районе мира.

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАНЫ ФОРМИРУЮТ СВОЮ ПОЛИТИКУ

Одним из первых результатов изменения ситуации в регионе, с которыми столкнулась Россия, стала резкая активизация внешнеполитической деятельности Турции. Эта страна, чье влияние в Черноморском регионе с конца XIX века снизилось, смогла вновь ощутить себя одним из ключевых игроков на Черном море, вступив в соперничество с Россией за геополитическое лидерство. Именно турецкая сторона практически сразу же после распада СССР заявила о претензиях на доминирование в странах Черноморского региона и первой предприняла шаги, чтобы заполнить геополитический вакуум.

Румыния и Болгария провозгласили курс на вхождение в НАТО, Турция доминировала на западных и южных берегах Черного моря, а новые независимые государства — Украина и Грузия приступили к формированию внешней политики, базирующейся на углубленном сотрудничестве с европейскими странами и западными военными структурами. В этой связи Россия должна была учитывать тот факт, что в Черномор-

ском регионе складывался новый баланс сил и формировалась новая структура региональной безопасности. Черноморский регион становился ареной столкновения противоборствующих интересов и устремлений различных стран, международных организаций, промышленных холдингов и компаний.

В новых геополитических условиях все причерноморские страны стремились извлечь выгоду из того географического положения, которое они занимали в бассейне Черного моря. У России здесь были определенные сильные стороны, хотя ее основным конкурентом в этом вопросе безусловно была Украина, которая располагала на Черном море не только нефтеперерабатывающими, машиностроительными и энергетическими центрами, крупными сельскохозяйственными районами, но и имела большое количество крупных и на тот момент современных портов. Портовая структура позволяла Украине занять ведущие позиции в перевозках грузов и с этим фактором Россия должна была считаться.

После распада СССР в Черноморском регионе остались нерешенные проблемы, связанные с делимитацией акватории между Россией и Грузией, Россией и Украиной, Украиной и Румынией. Демаркация морских границ между Россией и Украиной на Азовском и Черном морях также была не завершена — были не согласованы разграничительные линии на Азовском море протяженностью 298 км, а на Черном — 22 км [1].

Одним из основных объектов разногласий выступал современный правовой режим Керченского пролива, соединяющего Азовское и Черное моря. Керченский пролив составляет 43 км по прямой и 48 км по фарватеру. Максимальная ширина — 42 км, минимальная, на севере пролива

в районе порт Крым — порт Кавказ — 3,7 км. Максимальная глубина при входе в пролив из Азовского моря — 10,5 м, при выходе из него — 18 м. На украинском побережье Керченского пролива было расположено несколько действующих портовых комплексов: Керченский морской торговый порт, Керченский морской рыбный порт, порт Крым, порт Камыш-Бурун. С российской стороны пролива располагался развивающийся порт Кавказ.

Более трех столетий — на протяжении XVIII-XX веков — Черноморским проливам отводилась особое внимание во внешней политике России, поскольку они являлись составляющей частью Восточного вопроса. В его решении были заинтересованы все великие Европейские государства. Проливы всегда имели особое значение для России, поскольку суда под российским флагом остаются крупнейшим пользователем проливов. Около половины морской торговли России осуществляется через проливы. Для России не менее важным было и военно-стратегическое значение проливов, что было в очередной раз подтверждено во время агрессии НАТО против Югославии.

### ТУГОЙ УЗЕЛ ПРОБЛЕМ

Шаг за шагом, осуществляя меры в отношении проливов, Турция в одностороннем порядке без каких-либо предварительных консультаций с причерноморскими странами в 1994 году ввела свой Регламент судоходства в проливах, который нарушал и изменял положения Конвенции Монтрё. Это стало возможным из-за отсутствия согласованной политики причерноморских государств по проливам. Опираясь на два международных принципа — безопасность мореплавания и охрану окружающей среды, Турция постепенно перевела судоходство в проливах из международной юрисдикции

в национальную, предпочитая рассматривать их в качестве территориальных вод.

С 1994 года по 1998 год Турция, не взирая на протесты России, упорно добивалась права закрепить особый Регламент морского судоходства в зоне Черноморских проливов. Он вводил жесткие ограничения для ряда судов и, в первую очередь, для крупнотоннажных танкеров, которые были не предусмотрены Конвенцией Монре: по возрасту судов и классу, их обязательному страхованию, наличию двойного дна у танкеров и др. При этом Турция в качестве обоснования своих действий выдвигала тезис об опасности экологической катастрофы, заявляя, что она не допустит превращения проливов в нефтепровод.

В реализации своей политике в Черноморском регионе Россия сталкивалась с большим числом проблем. Так, Россия должна была учитывать двойственный подход Турции, которая с одной стороны сдерживала поставки нефти через проливы, а с другой — выступала за развитие сотрудничества в области прокладки новых газопроводов в регионе, стремясь стать центром, через которых распределялись бы поставки газа в европейские страны. Шли сложные переговоры с Украиной по газу и условиям пребывания Черноморского флота в Крыму; нерешенными оставались вопросы в отношении границ; возрастала роль США в регионе; происходил дальнейший дрейф Болгарии и Румынии в сторону ЕС и НАТО; Грузия проводила откровенно антироссийскую политику. Все эти факторы оказывали влияние на выработку внешней политики России в отношении причерноморских стран.

Одним из острых вопросов российско-украинских отношений середины 90-х годов стала проблема нахождения Черноморского флота России на территории Украины, в Крыму. Первым документом, которым Россия и Украина попытались урегулировать данную проблему, стало Соглашение между двумя странами по Черноморскому флоту. Оно было подписано в Сочи в 1995 году и в нем было отмечено совпадение интересов двух стран в бассейне Черного моря. Практического применения это соглашение не получило и о нем, как правило, не вспоминают.

Более проработанным стали Соглашения между Россией и Украиной по Черноморскому флоту РФ, подписанные в Киеве 28 мая 1997 года. В них Россия пошла на пакетный принцип, увязав проблему Черноморского флота с политической ситуацией. Соглашения определили принципы раздела флота и условия его пребывания на территории Украины на 20 лет, а также порядок взаиморасчетов. Военные специалисты отмечали, что такое базирование — в случае кризисной военно-политической ситуации — давало России возможность восстановить контроль если не над всем Черноморским регионом и Крымом, то, по крайней мере, над его ключевыми объектами. Речь шла не только о возможностях частей России, размещенных в Крыму<sup>1</sup>, за который на протяжении столетий боролась Россия [2]. Он представлял собой особую территорию в Черноморском регионе, на котором находится Автономная Республика Крым (АРК). Здесь пересекались интересы региональных и внерегиональных стран, которые

<sup>1</sup> В 1783 году Крым был присоединен к России. 18 октября 1921 года была образована Крымская АССР в составе РСФСР. 25 июня 1945 года она была преобразована в Крымскую область в составе РСФСР. 19 февраля 1954 года Указом Президиума Верховного Совета СССР передана в состав Украинской ССР. Несмотря на передачу Крымского полуострова УССР, весьма значительная русскоязычная часть населения Крыма на протяжении последующего времени не переставала рассчитывать на сохранение устойчивой связи с Россией, поддержку в этом с ее стороны.

накладываются на внутривнутриполитическую ситуацию в самом Крыму. Полуостров, расположенный на геополитических, геоэкономических и социокультурных рубежах, за свою многовековую историю всегда находился в геостратегическом пространстве крупнейших евразийских государств [3].

Отношения России и Украины усложнялись наличием нерешенного вопроса об условиях использования Азовского моря и Керченского пролива. Позиция России состояла в том, что договор 1997 года является главным политическим документом между двумя странами. Соответственно, Азовское море и Керченский пролив должны быть внутренним морем России и Украины при совместном использовании водной поверхности в целях судоходства, биоресурсов за пределами 12-ти мильной зоны. Морское дно делится подобно ресурсному делению, как это сделано на Каспии. Позиция Украины — граница в Керченском проливе уже есть и она проходит по воде, а не только по дну. У этой позиции есть свои резоны: это касается острова Тузла, который принадлежит Украине, хотя и является частью Тузлинской косы, соединяющейся с Таманским полуостровом.

Остров Тузла возник в 1925 г. из-за прорыва косы Тузла во время сильного шторма. Естественные процессы дифференциации наносов по обе стороны от Тузлинской косы способствовали сохранению ее остатков в виде острова. На 2006 г. его длина в зависимости от положения уровня воды в проливе колебалась от 6,5 до 7 км, максимальная ширина — 500 м. К 1950 г. ширина Тузлинской промоины (300 м) увеличилась до 3 км, а в конце 1970-х гг. составила 4 км. Указом Российского Сената от 28 ноября 1869 г. Средняя Коса Тузла была юридически оформлена как часть Кубанской области. В 1922 г. Тузлу включили в состав Крымской области. В 1941 г. Указом Пре-

зидиума Верховного Совета РСФСР было принято решение «О перечислении острова Средняя Коса (Тузла) из Темрюкского района Краснодарского края в состав Крымской АССР». После передачи континентальной части Крымской области в административное подчинение Украинской ССР в начале 1970-х гг. краевые и областные органы Краснодарского края и Крымской области согласовали границу между этими административными образованиями РСФСР и Украинской ССР. При этом, была проведена морская граница по Керченскому проливу, а часть острова Тузла отнесена к Крымской области. После распада СССР Украина в одностороннем порядке объявила эту административную границу государственной. Российский МИД считает, что никакой границы между СССР и РСФСР в Керченском проливе не было, поскольку в советские времена внутренние морские воды не разграничивались.

Подписание Россией Большого договора с Украиной создало условия для развития сотрудничества во многих областях. В 1997 году причерноморские страны стали активно развивать военное сотрудничество в регионе, происходила консолидация военно-политических усилий с целью не допустить обострения ситуации в районе Черного моря. Важным шагом в этом направлении стало проведение встречи главнокомандующих всех шести военно-морских флотов Черного моря (Болгарии, Грузии, Румынии, России, Украины и Турции). С октября 1997 года Россия совместно с Украиной стали проводить учения с целью отработки координации действий при решении миротворческих задач. Общие действия ВМС Украины и Черноморского флота РФ получили название «Фарватер мира». Подобные совместные действия должны проводиться каждые два года и чередоваться с общими сборами-походами.

Несмотря на неурегулированность отношений с Турцией в области Черноморских проливов, Россия активно развивала сотрудничество с этим причерноморским государством в области энергетики. Реализация проекта «Голубой поток» началась 15 декабря 1997 года подписанием российско-турецкого межправительственного соглашения, по которому «Газпром» в течение 25 лет обязался поставить в Турцию по новому трубопроводу 365 млрд м<sup>3</sup> природного газа. В феврале 1999 года «Газпром» и компания ЭНИ (Италия) подписали Меморандум о взаимопонимании по совместному участию в реализации проекта «Голубой поток», а 16 ноября того же года в Нидерландах на паритетных началах была зарегистрирована российско-итальянская компания специального назначения «Blue Stream Pipeline Company». В итоге Россия сумела реализовать проект газопровода «Голубой поток», по которому в направлении Турции поставлялся российский газ. Промышленные поставки газа начались в феврале 2003 года.

## В. ПУТИН ФОРМИРУЕТ НОВЫЕ ЗАДАЧИ

С приходом к власти в 2000 году нового президента России Владимира Путина российская политика в Черноморском регионе стала приобретать более четкие очертания, были сформулированы долгосрочные задачи.

Для усиления позиций в Черноморском регионе в России в 2000 году была принята «Программа возрождения флота на 2000-2010 года», которая стала продолжением

федеральной программы «Возрождение торгового флота России». Реализация этой программы должна была полностью удовлетворить потребности страны в морских внешнеторговых и внутренних перевозках и вывести страну в лидеры по перевозкам в Черноморском регионе.

Россия активно выступала за усиление военного сотрудничества с причерноморскими странами. В декабре 2000 года было выработано Соглашение о создании группы «Блэксифор»<sup>2</sup>. Подписание этого юридически обязывающего документа состоялось 2 апреля 2001 года в Стамбуле. В заявлении МИД РФ отмечалась важность подписания этого Соглашения и подчеркивалась «необходимость принятия странами-участницами энергичных усилий для обеспечения его эффективной работы». Создание данной группы стало ответом на возросшую активность в Черноморском регионе США, а также зафиксировало возросшее значение этого района для международной безопасности, обусловленное его геостратегическим положением.

В соответствии с соглашением «Блэксифор» может быть использован также для выполнения упомянутых задач и в рамках миротворческих операций, проводимых по мандату ООН или ОБСЕ, в случае соответствующего обращения этих организаций к черноморским государствам. Также допускается участие в миротворческих операциях под эгидой ООН или ОБСЕ. С этой целью продвигается идея об использовании «Блэксифор» для борьбы против так назы-

<sup>2</sup> Район действия группы — Черное море, однако предусмотрена возможность выхода за его пределы при условии согласия на это всех государств-участников. Состав группы — 4-6 кораблей (по одному от каждого государства). Созыв — при возникновении необходимости выполнения конкретных задач, а в их отсутствие — не реже одного раза в год на 1-1,5 месяца в рамках плановой активации для отработки учебных упражнений. Каждое государство-участник самостоятельно оплачивает свой корабль. Общее руководство возлагается на комитет в составе командующих военно-морскими силами (для РФ — на командующего Черноморским флотом). Председательство в комитете осуществляется на основе ежегодной ротации. Государство — председатель комитета назначает командующего группой «Блэксифор». В 2005 году группу возглавил российский командующий, а начальником его штаба стал представитель Турции.

ваемых асимметричных угроз (терроризм и т. д.) в регионе Чёрного моря.

России в Черноморском регионе ещё предстояло решать ряд сложных проблем, затрагивающих интересы её национальной безопасности. В утверждённых Президентом России В. Путиным 4 марта 2000 года «Основах политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года» к ним были отнесены: обеспечение гарантированного выхода России к международным морским коммуникациям в Чёрном море, использования прибрежного шельфа, свободного прохода Проливов, а также «укрепление международно-правового статуса и обеспечение деятельности Черноморского флота».

27 июля 2001 года президент РФ В. Путин утвердил Морскую доктрину Российской Федерации на период до 2020 года. В ней были определены, с учетом политических, экономических, военных интересов России в Черноморском регионе, «долгосрочные задачи» национальной морской политики на Чёрном и Азовском морях. Особое внимание уделяется Черноморскому флоту, который призван обеспечить защиту суверенитета и международных прав Российской Федерации на этих морях. В качестве приоритетной в Морской доктрине России поставлена задача «совершенствования правовой базы функционирования Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины», сохранения города Севастополя в качестве его главной базы. Как подчеркивал Главком ВМФ РФ В. Масорин, на сегодня с учетом национальных интересов России к угрозам военной безопасности с морских направлений следует отнести «ограничение возможности выхода РФ к ресурсам и пространствам Мирового океана, международным магистральным морским коммуникациям, особенно ... в Черном море путем экономического,

политического, международно-правового давления; неурегулированность целого ряда сложным международно-правовых вопросов, касающихся Азовского, Черного и др. морей, наличие территориальных претензий к РФ со стороны ряда сопредельных государств» [4].

Ситуация вокруг базирования ЧФ РФ в Крыму и в Севастополе, в частности, изменилась после принятия в мае 2002 года Советом Национальной безопасности и обороны (СНБО) Украины стратегии развития отношений с НАТО, которая предусматривает присоединение к альянсу. Принятие данного документа сопровождалось заявлениями бывшего украинского президента Леонида Кучмы, что базирование ЧФ РФ на территории Украины не имеет отношения к сотрудничеству Украины с НАТО. Хотя, по мнению С. Пирожкова, в то время заместителя секретаря СНБО, «Украине необходимо определиться с базированием ЧФ РФ, потому что согласно критериям НАТО страна, на территории которой находятся иностранные военные формирования, не может быть членом альянса».

России не удавалось достичь консенсуса с Украиной по вопросу совместного использования Азовского моря и Керченского пролива. Помимо экономических, существовали и политические соображения — совместное использование Азовского моря и Керченского пролива позволяло России контролировать передвижение судов третьих стран. В случае вступления Украины в НАТО, российские морские тылы и берега Азовского моря могли быть открыты военно-морскими силами Альянса. По этим причинам, Украина отклоняла предложения о совместном контроле без разделения пролива государственной границей.

Переговоры по определению правового статуса Азовского моря и Керченского про-

лива и разграничения Черного моря ничего не решили: Украина хотела делить море и пролив, а Россия — нет. Единственным достижением переговорного процесса стала Декларация о правовом статусе Азовского моря, Керченского пролива и о разграничении Черного моря от 2003 года, в которой обе стороны признали Азовское море «историческими внутренними водами, находящимися в пользовании обеих стран».

Российская сторона придерживалась точки зрения, что Черное море должно оставаться регионом сотрудничества, а не соперничества. Россия выступала против расширения операции НАТО «Активные усилия» на Черное море, считая, что страны Черноморского региона должны самостоятельно искать решение проблем безопасности, в том числе связанных с угрозой терроризма и распространения оружия массового уничтожения (ОМУ).

7 июля 2004 года в Москве состоялся второй раунд переговоров на уровне спецпредставителей министров иностранных дел стран-участниц «Блэксифор». Важность этих встреч и переговоров заключалась в том, что на них рассматривали потенциальные возможности «Блэксифор» для решения задач по противодействию терроризму и предотвращению незаконного оборота ОМУ, средств его доставки и относящихся к ним материалов. В итоговом коммюнике удалось зафиксировать конкретные поручения по выработке направлений использования группы «Блэксифор» в этих целях.

Своеобразным ответом причерноморских стран на попытки возрастающего присутствия США в регионе, стала очередная встреча спецпредставителей стран — участников «Блэксифор», которая прошла в марте 2005 года в Киеве. Наряду с этим на высоком организационном уровне были проведены четыре сбор-похода группы, в которых принимали участие и российские

моряки. Их результативность и значимость отмечались, в частности, президентом РФ В. Путиным в ходе переговоров на высшем уровне в Анкаре в декабре 2004 года. Пятый сбор-поход проходил с 4 по 28 апреля 2005 года. Участники учений, которые проводились под названием «Черноморское партнерство-2005», отработывали поиск и спасение аварийной подводной лодки в районе турецкого порта Эрегли. В операции принимали участие спасательные суда ВМС России, Украины и Турции. Корабли всех шести стран-участниц провели совместные тренировки по тактическому маневрированию, противолодочной и противовоздушной обороне и связи. В ходе всех учений особое внимание уделялось отработке антитеррористических мер.

Активизация деятельности Черноморской военно-морской группы оперативного взаимодействия «Блэксифор» не в последнюю очередь была вызвана и тем, что в США и ряде её союзников по НАТО не оставляли планов распространить на Черное море операцию «Активные усилия», осуществляемой альянсом в Средиземноморье. Активную роль в продвижении этой идеи играла Румыния, которая намеренно с подачи Вашингтона «оценивала ситуацию в области безопасности в регионе как чрезвычайно сложную, а потому требующую вмешательства НАТО». Румыния объявила о размещении четырех американских военных баз на своем побережье Черного моря и стала объектом особой заинтересованности со стороны США.

В складывающейся обстановке именно Россия и Турция, являющаяся членом НАТО, придерживались близких позиций. Россия стремилась не допустить, чтобы НАТО через черноморские страны играло в регионе первую скрипку. Также Россия была обеспокоена возможностью того, что в Черном море на регулярной основе

начнут появляться отряды военных кораблей внерегиональных государств, а странам региона будет отводиться второстепенная роль.

В 2006 году Россия и Турция совместно наложили вето на предложение США по расширению программы НАТО «Активные усилия» в зону Черного моря. Хотя Россия и Турция являлись членами этой программы, обе выступили против её расширения на Черное море. Россия опасалась, что более активное участие Соединенных Штатов в регионе может стать дестабилизирующим фактором.

Россия и Турция также стремятся к более тесным торговым отношениям, особенно касающихся нефти и природного газа. Российские официальные лица выступили с предложением ряда проектов по транспортировке российских нефти и газа через территорию Турции в Италию, Израиль и Ливан. Разрабатывалось технико-экономическое обоснование создания совместного предприятия для прокладки газопровода от терминала трубопровода «Голубой Поток» в Самсуне до Джейхана на побережье Средиземного моря. «Газпром» заявил о возможной финансовой поддержке строительства газовых хранилищ в Турции. Российская нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» готовила собственное технико-экономическое обоснование на предмет строительства нефтеперерабатывающего завода в Турции и трубопровода, связывающего этот завод с выходом на Мраморное море. Эти предложения предполагали наличие длительного и, возможно, прибыльного экономического сотрудничества между Россией и Турцией. Их общие экономические интересы, вопросы безопасности и, что еще важнее, антизападные настроения могли привести к тому, что эти страны будут держаться на политическом расстоянии от Запада.

## РОССИЯ ПРЕТЕНДУЕТ НА ЛИДЕРСТВО

Черное море занимает ключевое положение в осуществлении Россией морской торговли. Через него осуществляется доставка нефтепродуктов, руды, стальных изделий, стройматериалов и многочисленной другой продукции. Значение Черного моря для экономического развития России состояло в том, что через систему внутренних речных каналов и Азовское море связаны север и юг страны, что благоприятствует выходу на рынки Средиземноморья субъектов федерации. Важным шагом стало подписание президентом РФ В. Путиным и экс-президентом Украины Л. Кучмой договора о российско-украинской государственной границе. Хотя в договоре определяется сухопутная часть границы, в то же время в статье 5 стороны документально подтвердили свои позиции относительно статуса Азовского моря и Керченского пролива «как внутренних вод двух государств». Поэтому Российская Федерация была заинтересована в юридическом закреплении с Украиной устных договоренностей на уровне президентов двух государств, рассматривать Азовское море как внутреннее море России и Украины и совместно управлять Керченским проливом. В противном случае Азовское море приобрело бы статус открытого для международного судоходства (включая боевые корабли третьих стран), а Керченский пролив оказался в исключительном управлении Украины. Такое развитие событий может нанести серьёзный ущерб политическим, экономическим и военным интересам России в регионе Чёрного моря.

Для увеличения объемов экспортно-импортных операций Россия намерена была осуществлять значительные капиталовложения в реконструкцию оставшихся двух портов — Новороссийск и Туапсе, а также приступить к строительству новых. Тем

более, что ситуация в российских портах, по сравнению с украинскими, несколько лучше. Так, объемы переработки Новороссийского порта к 2006-2007 годам стали сопоставимы с объемами всех украинских торговых портов и данная тенденция продолжалась в последующие годы.

Важность развития портов была отмечена президентом России Владимиром Путиным в послании Федеральному собранию в 2007 году. Российский президент отметил, что необходимо незамедлительно разработать и принять инвестиционные программы развития российских портов, а также проработать вопрос о создании международного консорциума по строительству второй линии Волго-Донского канала. Эта новая линия транспортная артерия позволит кардинальным образом улучшить судоходное сообщение между Каспийским и Черным морями.

Большее внимание в России уделяли рыболовству, которое развивалось на Черном море с древнейших времен. Стали широко использоваться в пищевой промышленности и в фармакологии промысловые беспозвоночные и водоросли.

На первое место для России на Черном море стали выходить рекреационные ресурсы, которые имеют важное социально-экономическое значение для приморских районов. Это привлекает сюда многочисленных отдыхающих и туристов. Черное море отличается тем, что здесь нет отливов и приливов, хищных и ядовитых морских животных, на побережье преобладают обширные песчаные пляжи, прекрасные горные и лесные прибрежные ландшафты. В дистанционном отношении оно близко к странам Европы. На Кавказском побережье Черного моря Россией были построены целые курортные комплексы, рассчитанные на большое число отдыхающих. Так, Большие Сочи протяженностью около

150 км составляют 6 основных комплексов, размещенных на обращенных к морю склонах гор или возведенных непосредственно на побережье. В этих комплексах (Лазаревское, Дагомыс, Сочи, Мацеста, Хоста, Адлер) в начале 2000-х годов отдыхало более 3 млн человек.

В числе выдвинутых Россией и представляющих интерес для всех стран ОЧЭС инициатив — предложения ускорить работы по синхронизации энергосистем стран Восточной и Западной Европы, создать Черноморское электроэнергетическое кольцо, установить регулярное пассажирское и паромное сообщение между портами Черного моря.

Были инициированы новые и реанимированы старые проекты, направленные на развитие сообщения между причерноморскими областями. Так, страны-участники ОЧЭС намерены были построить автобан вокруг Черного моря, хотя реализовать данный проект из-за напряженных отношений между странами будет достаточно сложно. Тем не менее, в конце сентября 2006 года министры транспорта России, Турции, Украины, Грузии, Молдовы, Румынии и Болгарии подписали меморандум о взаимопонимании относительно развития кольцевой дороги. Протяженность «Черноморского кольца» должна составить более 7 тыс. км. Трасса должна пройти по маршруту Стамбул — Самсун — Трабзон (Турция) — Батуми — Поти (Грузия) — Новороссийск — Ростов — Таганрог (Россия) — Мариуполь — Мелитополь — Одесса (Украина) — Кишинев (Молдова) — Бухарест (Румыния) — Хасково (Болгария) — Эдирне (Турция) — Александруполис (Греция) — Стамбул. Этот масштабный проект оценивался в 20 млрд долл. В то же время, обострение отношений между отдельными странами Черноморского региона: грузино-российский и придне-

стровский конфликты ставят под сомнение реализацию проекта в его нынешнем виде. В этой связи можно ожидать, что проект «Черноморского кольца» распадется на несколько крупных участков. Строительство дороги может быть реализовано на нескольких направлениях: из Турции в Европу и из России в Европу.

Россией поддержана концепция скоординированного развития скоростных автомагистралей вокруг Черного моря, а также развития водно-транспортных артерий, включающих внутренние водные пути в регионе. Перспективными являются совместное развитие транспортной инфраструктуры в регионе и ее состыковка с европейскими и азиатскими транспортными магистралями. Так, Россия планирует создать систему железнодорожных паромных перевозок на Черном море между Варной (Болгария) и портом Кавказ (Россия).

Стратегическими целями РФ Черноморском регионе выступают увеличение зависимости ЕС от энергоресурсов, поставляемых из России, нейтрализация европейского компонента НАТО и сохранение постсоветского пространства в своей орбите влияния, а также блокирование развития неконтролируемых РФ энергетических коммуникаций, максимальное переключение нефтяного и газового транзита из Каспийского региона и Центральной Азии на свою территорию.

### **НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ**

За последнее десятилетие ситуация в Черноморском развивалась под влиянием геополитических изменений и новых тенденций в мировой политике, так и под влиянием внутривосточной ситуации в отдельных странах региона. Грузия и Украина последовательно проводили курс на расширение сотрудничества с западными страна-

ми, подписание соглашения об ассоциации и стремились вступить в НАТО [5].

Геополитическая ситуация в Причерноморье стала стремительно меняться после 2014 года. По времени это совпало с государственным переворотом на Украине и вхождением Крыма в состав России. В ответ на это западные страны ввели против России санкции, которые были направлены на изменение ее внешней политики, прежде всего, на постсоветском пространстве. Опасения Запада в потенциальном усилении российских позиций имели основания, поскольку к началу 2014 года Россия и ряд ее ближайших соседей вышли на подписание документов о создании Евразийского экономического союза. Он должен был консолидировать вокруг Москвы ряд постсоветских государств, тем самым создавая условия для усиления позиций России.

Антироссийская политика незамедлительно сказалась на внешнеполитических позициях Киева, который стал ориентироваться на интересы Запада и пошел на обострение отношений с Россией, в том числе в Черноморском регионе. Украинские власти стали разыгрывать политическую карту, связанную с возвращением полуострова в состав Украины, акцентируя внимание на защите интересов крымских татар. Данные вопросы прочно заняли свое место в черноморской политике Украины. Опираясь на поддержку ЕС и США, которые были заинтересованы в дальнейшем ослаблении российско-украинского межгосударственного сотрудничества, Киев проводил курс на привлечение дополнительного внимания к этим вопросам западных стран и международных организаций.

Украинская сторона проводит линию на разрушение договорной базы, которая была создана ранее. Киев периодически ставит вопрос о пересмотре межгосударственных договоренностей, касающихся

использования Керченского пролива. Речь идет о договоре между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива, которых был подписан в 2003 году. Затем, на протяжении длительного времени Россия и Украина вели переговоры относительно правового режима Керченского пролива, который соединяет Азовское и Черное моря. Однако многочисленные переговоры, проведенные до 2014 года по определению правового статуса Азовского моря и Керченского пролива не дали результата, а после смены власти на Украине были заморожены [6]. На этом фоне, Киев проводит политику, направленную на обострение российско-украинских отношений в Черноморском регионе. Украинская сторона анонсировала и сделала первые шаги по созданию военной инфраструктуры в Приазовье. Кроме этого, Украина создавала провокационные ситуации в регионе, организуя захват российских судов и осуществляя незаконное пересечение государственной границы в Азовском море кораблями военно-морских сил, что произошло в конце 2018 года.

Помимо поддержки со стороны западных государств, Киев находит понимание у Турции, которая является одним из ближайших партнеров Украины в регионе. Анкара поддерживает политику Киева по возвращению Крыма, содействует привлечению внимания к «проблеме» крымско-татарского населения, междис которого занимает агрессивные по отношению к России позиции. Также Украина и Турция выступают за расширение стратегического партнерства и в ближайших планах — заключение двустороннего соглашения о зоне свободной торговли. В тоже время, Турция развивает торгово-экономическое сотрудничество с Россией, осуществляя реализацию совместных энергетических

проектов. В итоге, российско-турецкие отношения сочетают в себе элементы сотрудничества и конкуренции. Балансируя между Москвой и Киевом, Турция рассчитывает получать экономические выгоды от сотрудничества с Россией и сохранять «окно» возможностей для взаимодействия с Украиной. Позиция Анкары определяется задачами ее внешней политики, направленной на укрепление собственных позиций в этом стратегически важном регионе [7].

Тем не менее, для России развитие сотрудничества с Турцией в Черноморском регионе и ее позиция по важнейшим региональным проблемам имеет большое значение. Так, Россию привлекает нежелание Турции пересматривать положения Конвенции Монтре, а также поддержка тезиса о не присутствии в Черном море третьих стран. Эта позиция поддерживается Россией, для которой российско-турецкое взаимодействие по данному вопросу позволяет сдерживать напор США, которые в последние годы значительно расширили свое присутствие в Черноморском регионе. При этом речь идет не только о политическом влиянии, которое за прошедшее десятилетие значительно возросло, но и о военной составляющей. Американские военные корабли практически постоянно присутствуют в акватории Черного моря. Кроме того, США продвигают инициативы по развитию военной инфраструктуры в Черноморском регионе, инициируя обсуждение перспектив перевооружения украинской армии, в том числе, в Причерноморье. Для консолидации позиций отдельных причерноморских стран используются различные механизмы. Одним из них является ГУАМ. В последнее время организация получила новый импульс для развития, проведя ряд мероприятий, в том числе, заседание на уровне глав правительств.

За последнее десятилетие ЕС выдвинул ряд инициатив, направленных на ограничение российского присутствия в Черноморском регионе [8]. Среди них следует выделить «Черноморскую синергию», программу «Восточное партнерство» [9]. Эти и другие инициативы европейцев направлены на расширение политического, военного и экономического сотрудничества ЕС с причерноморскими странами, реализацию транспортных и энергетических проектов. В отношении Украины и Грузии ЕС реализует политику расширения торгово-экономического взаимодействия. Так, в последние несколько лет с этими странами ЕС подписал соглашения об ассоциации. Претензии европейцев на лидерство в Причерноморье определяются долгосрочными задачами. Это предусматривает кардинальное изменение расстановки сил в Черноморском регионе и ограничение влияния в нем России [10].

Черноморский регион находится в фокусе внимания западных стран, которые имеют планы по расширению здесь своего влияния. Упор делается на развитие двусторонних отношений с отдельными причерноморскими странами, поощрения их к проведению антироссийской политики. Помимо Румынии и Болгарии, которые являются членами НАТО и ЕС, западные страны делают ставку на Украину и Грузию. В последние годы Запад активно развивал политические контакты с этими странами. В свою очередь, Киев и Тбилиси последовательно реализует политику, направленную на вступление в Евросоюз и Альянс.

В результате, за период с 2014 по 2019 годы отношения между Россией и Украиной сначала значительно ухудшились, а затем и обострились. Украинская сторона подписала Соглашение об ассоциации с ЕС, а прозападный курс Украины Киев закрепил в Основном законе. Кроме того, негативное

влияние на двусторонние отношения оказывали западные страны, которые через механизмы финансовой помощи и программы оказывали давление на Украину.

Сложно развивались отношения России с Грузией, которая также как и Украина проводит курс на вступление в НАТО. Тбилиси не идет на контакт с Россией, предпочитая проводить прозападную внешнюю политику.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2018-2019 годах ситуация в Черноморском регионе резко обострилась. Одной из причин нарастания напряженности в Причерноморье является конфронтационный курс Украины. К политике Киева, ориентированной на обострение отношений с Россией, добавился внутривнутриполитический фактор, который был связан с выборами президента. Они прошли в марте 2019 года и на них победил Владимир Зеленский. Петр Порошенко пытался через конфликты с Россией в Черноморском регионе повысить своей рейтинг, добиваясь таким способом переизбрания на второй срок.

Российская политика направлена на минимизацию негативных последствий в регионе, расширение политического и экономического сотрудничества с причерноморскими странами, прежде всего, с Турцией и Болгарией. Так, Россия настойчиво продвигала проект газопровода «Южный поток». Однако сложные переговоры привели к отказу от этого проекта. В конце 2014 года Россия выдвинула идею прокладки газопровода «Турецкий поток». Он должен быть введен в строй в 2020 году. Общая мощность двух «ноток» должна достичь 31,5 млрд м<sup>3</sup>.

Членство Турции и Болгарии в евроатлантических структурах снижает эффективность российских усилий. С другими причерноморскими странами, прежде всего, Украиной и Грузией, отношения разви-

ваются более сложно. Сказываются внутривосточная ситуация в этих странах и их готовность следовать в русле политики западных стран.

В ближайшее время отношения России и Украины не имеют предпосылок к улучшению, тем более, что Киев готов и дальше действовать в одностороннем порядке. В конце декабря 2018 года украинский президент подписал закон «О прилегающей зоне Украины», который ранее был принят Верховной радой. Согласно этому закону Киев расширил контроль в Черном море с 12 до 24 миль, аргументируя это необходимостью защищать свои интересы в регионе.

Односторонние и провокационные действия Украины в отношении России будут негативно отражаться на ситуации в Причерноморье. Тем более, что в регионе прочно закрепилась тенденция разделения государств по политическим предпочтениям, практически отсутствуют многосторонние проекты. Торгово-экономическое и энергетическое сотрудничество России и причерноморских стран осуществляется в условиях информационно-политического прессинга. Эти и другие факторы все туже затягивают узел геополитических проблем, которые накопились в Черноморском регионе.

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Корзун В.А. Интересы России в Мировом океане в новых геополитических условиях. Москва: Наука; 2005. С. 326
2. Гриневецкий С.Р., Зонн И.С., Жильцов С.С. Черноморская энциклопедия. Москва: Международные отношения; 2006. 664 с.
3. Средиземноморье — Черноморье — Каспий: между Большой Европой и Большим Ближним Востоком. Под ред. Н.П. Шмелева, В.А. Гусейнова, А.А. Языковой. Москва: Граница; 2006. 216 с.
4. Масорин В.В.. Морская доктрина как составная часть военной доктрины РФ. *Военная мысль*. 2007;3:35-40.
5. Анджапаридзе З. Влияние геополитической ситуации в мире на российско-грузинские отношения. В сб.: Россия — Грузия. Отношения: энергетика, экономика, безопасность, геополитика, миграция и культура. Ред. Цихласти-Хуцишвили Н., Тимофеев И.Н. Тбилиси: Дамани; 2018. С. 73-86.
6. Гудев П.А. Азово-Черноморский регион: новые политико-правовые реалии. *Мировая экономика и международные отношения*. 2018;62(11):87-98.
7. Углубление российско-турецких отношений: Доклад 41. 2018. Гл. ред. И.С. Иванов. РСМД. Москва: НП РСМД; 2018. 128 с.
8. Жильцов С.С. «Восточное партнерство»: значение и возможные последствия для постсоветского пространства. *Вестник Дипломатической академии МИД России. СНГ*. 2010;1:5-17.
9. Борко Ю.А. Восточное партнерство: проект, реальность, будущее. Москва: Институт Европы РАН; 2018. С. 31-36.
10. Большое Причерноморье: на перекрестках сотрудничества и конфликтов. Отв. ред. Д.А. Данилов. Москва: Институт Европы РАН; 2018. 148 с.

## REFERENCES

1. Korzun V.A. Russia's interests in the world's oceans in the new geopolitical context. Science. Moscow. 2005. P. 326. (In Russ.)
2. Grinevetsky S.R., Zonn I.S., Zhiltsov S.S. The Encyclopaedia of the Black Sea. Moscow: International Relations; 2006. P. 664. (In Russ.)
3. The Mediterranean — The Black Sea Region — The Caspian: between the Wider Europe and the Broader Middle East. Edited by Shmelev N.P., Guseynov V.A., Yazkova A.A. Moscow: the Border; 2006. P. 216. (In Russ.)
4. Masorin V.V. The Maritime Doctrine as an integral part of the Military Doctrine of the Russian Federation. *The military thought*. 2007;3:35–40. (In Russ.)
5. Andzhaparidze Z. Influence of the geopolitical environment in the world on the relations between Russia and Georgia. In: Russia — Georgia. Relations: Energy, economics, security, geopolitics, migration and culture. Edited by Cikhistavi-Khucishvili N., Timofeev I.N. Tbilisi: Damani; 2018. P. 73-86. (In Russ.)
6. Gudev P.A. Azov — Black Sea region: new political and legal realities. *World Economy and International Relations*. 2018;62(11):87-98. (In Russ.)
7. Deepening of the Relations between Russia and Turkey. Report 41. Edited by Ivanov I.S. The Russian International Affairs Council (RIAN). Moscow: non-commercial partnership of RIAN; 2018. P. 218. (In Russ.)
8. Zhiltsov S.S. Eastern Partnership: importance and possible consequences for the Post-soviet space. *Bulletin of the Diplomatic Academy of the Foreign Ministry Affairs*. 2010;1:5-17. (In Russ.)
9. Boriko Yu.A. Eastern Partnership: project, reality and future. Moscow: the Institute of Europe RAS; 2018. P. 31-36. (In Russ.)
10. The Wider Black Sea Region: on the crossroads of cooperation and conflicts. Edited by Danilov D.A. Moscow: the Institute of Europe RAS; 2018. 148 p. (In Russ.)

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Сергей С. Жильцов**, Доктор политических наук, Дипломатическая академия МИД России, Москва, Россия; 119021, Россия, Москва, ул. Остоженка 53/2;  
[sszhiltsov@mail.ru](mailto:sszhiltsov@mail.ru)

**Sergey S. Zhiltsov**, Doctor of Political Sciences, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia; bld. 53/2, Ostozhenka str. Moscow, 119021, Russia;  
[sszhiltsov@mail.ru](mailto:sszhiltsov@mail.ru)