

ПРАВОВОЙ СТАТУС КАСПИЙСКОГО МОРЯ: ПОЗИЦИИ ПРИКАСПИЙСКИХ ГОСУДАРСТВ

А.М. Темирбулатов

Проблема определения статуса Каспийского моря является одной из самых сложных проблем, стоящих сегодня перед сообществом стран региона, а также тех государств, интересы которых, так или иначе, затрагиваются этой проблемой. Распад Советского Союза привел к образованию новых независимых государств и кардинально изменил региональную ситуацию на бывшем советском пространстве. В стратегически важном Каспийском регионе такая смена политической обстановки стала причиной появления новых государств — России, Азербайджана, Казахстана и Туркменистана. С увеличением количества региональных акторов возникли и новые проблемы, требующие решения. В первую очередь, это касалось определения правового статуса Каспия. Длительные дискуссии по поводу международно-правового статуса Каспия привели к тому, что он приобрел статус «моря раздора». Исторически статус Каспия определялся двусторонними соглашениями Российской Империи (затем РСФСР и СССР) с Персией (Ираном), правопреемниками которых стали четыре постсоветских прикаспийских государства и Иран. Каспийское море в свое время не было разделено на советский и иранский секторы, а фактическая линия раздела «Астара — Гасан-Кули» никогда не была признана как формальная морская граница между СССР и Ираном. Вопрос недропользования и разграничения моря по его дну (что является предметом спора между прикаспийскими государствами) вообще не имел смысла. Со времени распада СССР лидеры прикаспийских государств, подтвердили свою приверженность международно-правовым документам советской эпохи по вопросу о статусе Каспия (Алмаатинская декларация от 21 декабря 1991 г.), но фактически стороны просто перестали брать их в расчет. Это проявилось в том, что решения о разработке природных ресурсов принимались единолично; к этому процессу привлекались третьи стороны, которые помимо реализации здесь своих экономических интересов преследовали далеко идущие военно-политические цели. Между самими прибрежными государствами возникают острые конфликты по вопросам национальной принадлежности тех или иных месторождений. Нет ясности в деле использования и возобновления биоресурсов Каспийского моря [1]. В то же время выработка взаимоприемлемых принципов хозяйственной деятельности на Каспии становится все более актуальной задачей, поскольку от ее решения зависит мир, взаимовыгодное сотрудничество в этом регионе и, в конечном итоге, сохранение суверенных прав прибрежных государств на богатства Каспия. Первоначально сложились три концептуально различные подходы к решению проблемы определения статуса Каспийского моря [2]:

Суть первого подхода состояла в том, что Каспийское море должно быть морем общего пользования на основе принципа кондоминиума, который будет распространяться на все виды природных ресурсов. Предполагалось, что каждое прикаспийское государство будет располагать узкой прибрежной полосой и в этих пределах обладать исключительными правами в целях разведки и разработки дна моря и его минеральных ресурсов. Что касается минеральных ресурсов вне узкой прибрежной полосы, то они должны находиться в совместном владении. Второй подход сводился к разделу акватории, воды, дна и недр на национальные секторы — вариант «жесткого раздела». Наконец, третий подход, являющийся промежуточным между первым и вторым подходами, предполагал, что дно и ресурсы дна должны разделяться между всеми прикаспийскими государствами на секторы, в пределах которых стороны будут обладать исключительными правами на ведение разведки и разработки природных ресурсов. Что касается биологических ресурсов моря, пользования водами Каспия в целях судоходства, рыболовства, сотрудничества в области охраны природной среды и других видов деятельности, то предлагалось установить согласованную ширину территориальных вод и рыболовные зоны, находящиеся под национальной юрисдикцией. Остальную часть моря предлагается открыть для свободного судоходства и рыболовства. Открытым будет и воздушное пространство над морем для полетов воздушных судов по согласованным маршрутам [3].

Позиция РФ

Россия долгое время настаивала на установлении кондоминиума, то есть предлагала рассматривать Каспийское море в качестве общего достояния пяти прибрежных государств и, соответственно, не позволять каких-либо односторонних действий по присвоению его пространств, а также ресурсов без согласия других. В 1998 г. российская позиция претерпела изменения: Москва выступила за разграничение дна моря между сопредельными и противолежащими сторонами по модифицированной срединной линии, идущей от существующих сухопутных границ, при сохранении толщи вод в общем пользовании. 6 июля 1998 г. такая позиция России закреплена в двустороннем соглашении с Казахстаном («О разграничении дна северной части Каспийского моря с целью соблюдения суверенного недропользования») и подтверждена в

российско-казахстанской Декларации о сотрудничестве на Каспийском море, подписанной 9 сентября 2000 г. в Астане. В результате переговоров между Россией, Казахстаном и Азербайджаном к 2003 г. стороны договорились о разделе северной части Каспия на национальные секторы по месту срединной линии, Казахстан и Россия соответственно контролируют 29% и 19%. Фактически, они пошли на политический компромисс, т. к. «модифицированная срединная линия — это политическая линия». Таким образом, Россия признала Договоры с Ираном, заключенные в 1921 г. и в 1940 г., устаревшими и не отвечающими новым геополитическим реалиям. Это в некоторой степени усложнило отношения с Ираном. После принятия российско-казахстанского соглашения по Каспию в 1998 г. между Россией и Ираном возникли резкие расхождения по поводу будущего статуса моря. Это привело к снижению темпов встреч постоянных рабочих групп по статусу Каспия.

Если в 1990-е годы Россия больше реагировала на происходящее в Каспийском регионе, нежели предупреждала негативное для нее развитие событий, включая и проблемы, связанные со статусом Каспийского моря, то уже в конце 90-х гг. XX века Россия стала вести более сбалансированную, согласованную и долгосрочную политику [4]. Анализируя позицию России 90-х гг. прошлого века, можно согласиться с точкой зрения некоторых исследователей, согласно которой России было выгодно замалчивать вопрос о статусе Каспия и даже сознательно затягивать обсуждение этой проблемы. Изменение российской позиции было вызвано многими факторами, важнейшими из которых явилась активизация внешней политики США в Каспийском регионе.

Новый этап в многосторонних отношениях прибрежных стран в бассейне Каспийского моря связан с появлением на политической арене в начале 2000 г. Президента Российской Федерации В. В. Путина. Вскоре после своего избрания он провозгласил регион Каспийского моря зоной особых интересов России. Вопрос о стратегических интересах России в районе Каспийского моря был обсужден 21 апреля 2000 г. на заседании Совета безопасности РФ. Президент РФ Владимир Путин заявил тогда, что органы власти должны добиваться закрепления позиций российских компаний в Каспийском регионе. Примечательно, что и Концепция внешней политики РФ рекомендовала усилить дипломатическое влияние России на Каспии наравне с экономическим. Предусматривалось также развивать сотрудничество с другими государствами на основе взаимной выгоды и учета законных интересов каждого. С этой целью в правительстве был создан пост специального представителя Президента РФ по вопросам Каспийского моря в ранге заместителя министра иностранных дел. Эту должность занял Виктор Калюжный. В ходе своих визитов по столицам прикаспийских государств, а также в своих заявлениях В. Калюжный стал постепенно излагать право вые аспекты новой российской Концепции по Каспию. Основные положения по поводу формы рования нового международно-правового стату са Каспийского моря сводились к нижеследую щему:

Россия предлагает поэтапный план распу тывания клубка каспийских проблем, включая судоходство, экологию, использование биологич еских ресурсов, определение координат берега вой линии и т. п.;

Прибрежным государствам необходимо сосредоточить внимание на проблеме спорных нефтяных месторождений; при их разработке предлагается использовать принцип «50 на 50», когда вторая из претендующих на залежи нефти стран компенсирует половину затрат соседне му государству, которое раньше занялось разра боткой и добычей углеводородов со дна Каспия;

Каспий делится на национальные секторы, которые закрепляются за соответствующими прибрежными государствами. При этом поверх ность Каспия остается в общем использовании, на национальные секторы делится только дно.

Однако основные положения, выдвинутые спецпредставителем Президента по вопросам Каспия В. Калюжным, не встретили понимания всех прикаспийских стран. В ответ на усиление присутствия США в Средней Азии Россия обра тила пристальное внимание на проблемы без опасности Каспийского региона. Характеризуя позицию Российской Федерации по правовому статусу Каспийского моря, необходимо отме тить следующее: в самом начале политического диалога по правовой проблеме Каспия, позиция России не была последовательной. Внутренняя политическая нестабильность и неорганизован ность в различных политических инстанциях России породили «неконструктивный подход». Позиция России кардинально изменилась в кон це 90-х гг. XX века, когда она встала на путь кон структивного диалога с прикаспийскими страна ми, признав их весомую роль в регионе. Отойдя от первоначального принципа кондоминиума, Россия сделала значительный шаг в укреплении своих позиций в регионе.

Позиция Азербайджана

Позиция Азербайджана с самого начала воз никновения проблемы делимитации Каспия, была следующей: процесс делимитации Каспия должен производиться на основе принципов и норм международного права, на основе Конвен ции ООН по морскому праву 1982 г. Баку насто ятельно требовал определить национальные сектора Каспия путем «продления» сухопутных границ до срединной линии моря. В этом слу чае, границы соответствующих секторов ста новятся государственными границами со все ми вытекающими отсюда последствиями. Это означает, что каждое прибрежное государство в своем секторе имеет полный и исключитель ный суверенитет на все виды деятельности. Любая деятельность другого государства, вклю чая судоходство, полеты, научные исследования, может осуществляться только с

согласия хозяи на сектора. Такой раздел Каспия заведомо ущем ляет интересы большинства прикаспийских государств, как в отношении судоходства, так и в отношении возможностей осуществления дву стороннего сотрудничества. Так, Россия лишает ся общей границы с Туркменистаном и Ираном, Туркменистан — с Россией, Иран — с Казахста ном и Россией, Казахстан — с Ираном; только Азербайджан сохраняет общие границы со все ми прикаспийскими государствами. Бесспорно и то, что такой раздел моря приведет к его мили таризации, ибо государственные морские гра ницы будут охраняться пуще, чем сухопутные. Азербайджан — единственный в «прикаспий ской пятерке», кто конституционно закрепил суверенитет на «свою» часть моря (ст. 11, п. 2): «Внутренние воды Азербайджанской Республи ки, принадлежащий Азербайджанской Республи ке сектор Каспийского моря (озера), воздушное пространство над Азербайджанской Республи кой — составные части территории Азербайд жанской Республики». В соответствии с сек торальным принципом, и дно, и толща воды, и воздушное пространство в пределах азербайд жанского сектора были признаны собственно стью Азербайджанской Республики. Но, как уже было отмечено ранее, приматом выступает меж дународное право, а не национальное. Азербайд жан по договорам с Россией и Казахстаном фак тически получил 19% дна Каспийского моря по принципу раздела на национальные сектора по методу срединной линии.

Позиция Ирана

Первоначально Иран придерживался прин ципа свободного владения морем, ссылаясь на договоры 1921 г. и 1940 г., но умалчивал о зафик сированной в них морской границе, которая оставляла в его распоряжении всего 13% каспий ского шельфа. По причине противоречивости такой позиции Тегеран вскоре начал отстаи вать иной подход — деление Каспия на нацио нальные сектора в равных долях, т. е. по 20% на каждое прикаспийское государство. К середине нынешнего десятилетия главным камнем прет кновения на пути выработки универсального подхода к решению каспийской проблемы оста валась непримиримая позиция Тегерана, кото рый упорно настаивал на разделе моря на пять равных частей. Более того, Иран даже выска зывал точку зрения, согласно которой его доля должна составлять 50%, так как бывшие респу блики СССР взяли на себя права и обязанно сти Советского государства, а значит, долж ны делить между собой оставшуюся половину [5]. Иран, как и Россия, за последние десятиле тия испытывал и продолжает испытывать все возрастающее давление со стороны сменяю щих друг друга администраций Била Клинтона, Джорджа Буша-младшего и Барака Обамы, что в значительной степени способствовало-сближе нию позиций обеих стран по ряду кардинальных вопросов, затрагивающих весь Каспийский реги он в целом и, прежде всего, по вопросу о недопу щении геополитического доминирования Запада в этом регионе [6].

Позиция Казахстана

Позиция Казахстана относительно принципа раздела Каспия и порядка хозяйственной дея тельности прикаспийских государств опреде лилась с самого начала и остается практически неизменной. Заместитель министра иностран ных дел РК В. Гиззатов обозначил ее следую щим образом: «Казахстан считает, что дно моря и недра Каспия должны быть делимитирова ны между прибрежными государствами, кото рые будут обладать национальной юрисдикци ей и исключительными правами относительно разведки и разработки минеральных ресурсов в своей части моря. Позиция Республики Казах стан сформировалась с учетом геополитических событий в регионе, а также прогнозов о нали чии в казахстанском шельфе огромных углево дородных запасов. С 1994 г. руководство Казах стана стало вслед за Азербайджаном активно привлекать на каспийский шельф крупней шие западные компании, которые образовали международный консорциум для геологиче ских и геофизических исследований в казах станском секторе моря. Если азербайджанский проект раздела Каспийского моря предлагал погранично-озерный статус, причем делими тируемый на сектора, то казахстанский рас сматривал Каспий как «замкнутое море», на которое должны распространяться нормы Кон венции ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 122 и 123). Однако, как показали дискуссии в рам ках Московской встречи 1998 г., казахстан ский вариант также не стал компромиссным, а, напротив он был встречен со стороны России и Ирана с явной настороженностью, так как ста вил их в сложное положение. Первоначально позиция Казахстана сводилась к тому, что дно моря и недра Каспия должны быть делимити рованы между прибрежными государствами. По мнению казахстанской стороны это:

во-первых, повышает ответственность каж дого прибрежного государства за пра вильное и безопасное использование недр Каспия в своей части моря и обе спечивает возможность эффективного правового регулирования такой деятель ности на основе национального законо дательства;

во-вторых, такое решение открывает путь каждому прибрежному государству для привлечения инвестиций извне;

в-третьих, такое решение создает надежную и долговременную правовую основу для деятельности каспийских государств по разработке недр моря.

Казахстан так же, как и Азербайджан, выступил против предлагаемого Россией раздела Каспия по принципу «кондоминиума». Заместитель министра иностранных дел Казахстана В. Гиззатов, критикуя российскую концепцию общей собственности на Каспии, сделал вывод о том, что она никоим образом не дает никакого права государствам провозглашать Каспий «кондоминиумом». Поэтому адресованные МИДом России прикаспийским государствам призывы скоординировать свою деятельность на Каспии с ней не имеют правовой базы. Как отметил В. Гиззатов, каждое государство должно быть самостоятельным в своей зоне. Он подчеркнул, «что дно и недра Каспия должны быть делимитированы между прибрежными государствами, которые будут обладать национальной юрисдикцией и исключительными правами относительно разведки и разработки минеральных ресурсов в своей части моря».

В ходе визита Г. Алиева в г. Алма-Ату в июне 1997 г. Азербайджан и Казахстан продемонстрировали полное единство взглядов на проблему определения статуса Каспия. Таким образом, бывшие республики бывшего Союза бросили своего рода вызов России, подталкивая ее на изменение своей позиции, что, впрочем, и была вынуждена сделать Россия в условиях ослабления своих геополитических позиций в Каспийском регионе. В результате между Казахстаном и Россией было подписано вышеупомянутое соглашение. Россия и Казахстан договорились о разработке на паритетных началах трех спорных крупных нефтяных месторождений на Северном Каспии. В целом же в отношениях с Россией у Казахстана нет проблемы относительно статуса Каспия. Они разрешены российско-казахстанским соглашением от 6 июля 1998 г. Верность основным положениям этого договора была выражена в новой российско-казахстанской декларации, подписанной во время визита Президента В. В. Путина в Казахстан 9-10 октября 2000 года по итогам переговоров с Президентом Н. Назарбаевым.

Основные положения современного подхода Казахстана к исследуемому вопросу таковы: Каспий не может быть признан ни «морем», ни «озером». В случае выбора «озерного варианта» окажутся чрезмерно затруднены судоходство и рыболовство, поскольку это будет связано с перенесением границ современных государств. «Морской вариант» не будет признавать Россия, которая долгое время ратовала за 45-мильную зону национальной юрисдикции. Вместе с тем «морской вариант» расставил бы все точки над *i*, и тогда отпали бы все проблемы с определением международно-правового статуса. Однако же это явно не устраивает Россию, поскольку она не желает потерять контроль над водной гладью Каспия. Не устраивает это также Иран. Поэтому Казахстан продолжает настаивать, как и прежде, на принятии своей методики разделения Каспийского моря на специальные экономические зоны по срединной линии. Казахстан выступает за раздел дна Каспия, ибо хочет сохранить исключительное право разработки его ресурсов, и за общую толщу вод как способ поддержания сотрудничества в области судоходства, рыболовства и восстановления биоресурсов. Таким образом, мы видим, что раздел Каспия на национальные сектора между Россией, Азербайджаном и Казахстаном практически состоялся.

Позиция Туркменистана

Позиция Туркменистана, в отличие от своих каспийских соседей Азербайджана и Казахстана, сводилась к тому, что Каспийское море — это внутренний водоем-озеро, к которому не могут быть применимы категории морского права. Эта позиция совпадала с первоначальной российской и иранской и выражена в советско-иранских договорах о статусе Каспия 1921 г. и 1940 г. В подходе к большинству каспийских проблем туркменская сторона проявляет демонстративную отстраненность, оправдывая свою несговорчивость тем, что Туркменистан имеет официально признанный ООН статус нейтрального государства. Ашхабад считает преждевременным заключать соглашения по Каспию до прояснения вопроса о принадлежности спорных нефтяных месторождений. Эта позиция, в частности, отразилась в совместном туркмено-иранском коммюнике, где констатировалось, что «эксплуатация ресурсов Каспия невозможна до выработки его правового режима», что «иностранным государствам не дозволено вмешиваться в проблемы Каспийского региона». Под иностранным государством здесь следует понимать, прежде всего, США, против вмешательства которых в дела региона категорически выступает Иран. На фоне активных действий своих соседей Туркменистан был вынужден выбрать наиболее правильный (с его точки зрения) способ решения этой проблемы. Туркменистан согласился с предложенным Россией вариантом по принятию 45-мильной зоны юрисдикции каждого прикаспийского государства. Для более ясного и правильного понимания позиции Туркменистана особо отметим, что эта позиция с момента возникновения самой проблемы остается крайне непоследовательной. Она выражается в выступлениях официальных властей Туркменистана. Так, например, в январе 1998 г. глава МИДа Туркменистана Борис Шихмурадов заявил, что «Каспий можно делить и по секторам, и ... признать за каждым государством 45-мильную зону, а остальное сделать нейтральным. Оба варианта нас устраивают». Вообще, на наш взгляд, Туркменистан занимает несколько непоследовательную и неопределенную до конца позицию в дискуссиях по разделу Каспийского моря. Туркменистан из одной позиции (раздел по секторам) переходит на другую (45-мильную), тем самым, внося неопределенность. Современная позиция Туркменистана заключается в следующем: «Сначала статус Каспия, и лишь затем все остальные проблемы, включая раздел спорных

месторождений». Президент Туркменистана Сапармурат Ниязов отмечал, что проблему международно-правового статуса Каспия необходимо вывести на обсуждение специального саммита прибрежных государств, поскольку усилиями экспертов накопившиеся противоречия уже решать невозможно. Отметим, что такой саммит состоялся в апреле 2002 г. в Ашхабаде, однако из-за принципиальных позиций Ирана и Туркменистана главами прикаспийских государств так и не удалось достигнуть окончательного компромисса по вопросу о правовом статусе Каспия.

Что же касается самой модели разграничения зон юрисдикции, то Туркменистан считает, что здесь могут иметь место как принцип секторального деления моря, так и принцип condominiumа с зоной прибрежных территориальных вод, разграничением морского дна и общим пользование срединной частью водной поверхности. Главное — проблема политического решения международно-правового статуса Каспийского моря. Малопродуктивным назвал подход Туркменистана («Сначала работаем над конвенцией, а затем — все остальное») спецпредставитель Президента РФ по вопросам Каспийского региона В. Калюжный. В перспективе следует ожидать, что Туркменистан все же присоединится к двусторонним соглашениям, подписанным Россией, Азербайджаном и Казахстаном, о разделе дна Каспийского моря, потому как затягивание этого вопроса на фоне масштабных событий в регионе не выгодно Туркменистану.

Подводя итог настоящей статьи, необходимо отметить, что главным итогом сотрудничества прикаспийских государств на первом этапе (1991-1994 гг.) стало формирование условий, предпосылок и принципов взаимоотношений в деле становления нового международно-правового статуса Каспийского моря. Анализ всего этого процесса и представленных проектов соглашений дает основание считать фактом становление многостороннего сотрудничества по определению статуса Каспия. Второй этап сотрудничества наглядно продемонстрировал, что проблема определения международно-правового статуса Каспия найдет свое решение не через правовое пространство, а в ходе выражения согласованной политической воли всех прикаспийских государств. В настоящее время образовалось единство позиций у России, Казахстана и Азербайджана, с одной стороны, у Ирана и Туркменистана — с другой. Между этими сторонами существуют серьезные расхождения в подходах определения международно-правового статуса Каспийского моря. Экономическая интеграция в бассейне Каспийского моря вместо конфронтации должна стать императивом национальных интересов прикаспийских государств. Несмотря на все усилия, прилагаемые различными заинтересованными сторонами на пути окончательного урегулирования проблемы правового статуса Каспийского моря, она все еще остается достаточно далекой от решения. Главной проблемой является разность подходов наиболее влиятельных участников урегулирования к его основополагающим принципам. В заключение, говоря о возможных способах решения данной, весьма сложной и противоречивой проблемы и в целом перспективах правового урегулирования, следует отметить, что одним значимым является лишь один вывод — любой путь решения данного вопроса лежит только в плоскости многосторонних консультаций всех заинтересованных прикаспийских государств. Учитывая всю сложность и противоречивость общественно-политической ситуации вокруг Каспийского региона следует отметить, что исключения из подобных консультаций хотя бы одного государства по идеологическим, экономическим или каким-нибудь другим соображениям может привести к обострению, а не разрешению проблемы и в любом случае потребует в дальнейшем очередного раунда переговоров, но уже с участием той стороны, которая была прежде отлучена от диалога. Поэтому важнейшим условием для налаживания более или менее конструктивного диалога неизбежно становится и в вопросах правового урегулирования наличие доброй политической воли всех потенциальных участников такого процесса. Еще одним важным условием помимо сближения позиций собственно прикаспийских стран, является участие в той или иной форме в решении проблемы Каспийского бассейна заинтересованных сторон, не имеющих прямой выход к морю, но интересы которых, так или иначе, затрагивает конечное урегулирование. Речь, без условно, идет как о России, которая сама является прикаспийским государством, так и, прежде всего о США и Европейском союзе, имеющих в регионе стратегические интересы.

Примечания

1. Федулова Н. Правовой статус Каспийского моря: позиции прибрежных государств // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 8. С. 68.
2. Гильмутдинова Д. А. Политика США в Каспийском регионе (Азербайджан, Казахстан, Туркменистан). Дисс. к. пол. н. М., 2007. С. 27.
3. Кожасов А. Правовой статус Каспия: региональное сотрудничество и международная безопасность. URL: http://www.kisi.kz/old/Parts/Confs/cnfl/Kozhakov_ru.html
4. Эжиев И. Б. Геополитические процессы в Каспийском регионе в 90-е годы XX — на чале XX в. Дисс. к. пол. н., М., 2005. С. 86.

5. *Лукоянов А.* Саммит в Тегеране, или визит Президента России в Иран // *Центральная Азия и Кавказ*, 2008, №1(55). С. 81.
6. *Дарабади П.* Кавказ и Каспий в мировой истории и геополитике 21 в. М.: *Весь мир*, 2010. С. 172.
7. *Дарабади Парвин.* Кавказ и Каспий в мировой истории и геополитике XXI века. М.: *Весь мир*, 2010. 216 с.