

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН: ПОИСК РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА КАСПИЙСКОГО МОРЯ В ПОСЛЕДНЕЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ XX ВЕКА

В статье освещается политика Республики Казахстан в отношении изменения правового статуса Каспийского моря в последнее десятилетие XX века. Проанализированы базовые документы по данной проблеме, позволяющие выявить основные векторы ее решения. Прослеживается динамика развития международных соглашений по Каспийскому морю в свете российско-казахстанского сотрудничества.

Ключевые слова: правовой статус, международные соглашения, проблема Каспия.

Анализ перспектив развития Республики Казахстан и сотрудничества не только с ближайшими соседями по региону, но и с другими государствами мира тесно связан с различными аспектами каспийской проблемы – определением статуса Каспийского моря, разработкой его минеральных и биологических ресурсов, решением экологических проблем.

В преддверии активного освоения минеральных ресурсов Каспийского моря все острее встают вопросы, связанные с определением его правового статуса. По сути дела, это широкий комплекс проблем регулирования государственной принадлежности акватории, суверенных прав на недропользование, сохранения уникальных биоресурсов, согласованной природоохранной политики. Это и проблема энергетической безопасности, включая транспортировку нефти и газа, добываемых на шельфе Каспия и территории прикаспийских государств, к их собственным центрам нефтепереработки и на мировые рынки.

Режим Каспийского моря до распада Советского Союза регулировался договорами между РСФСР и Персией от 26 февраля 1921 г. и между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г. Согласно секретному приказу народного комиссара внутренних дел от 1935 г. Ирану отводилась акватория на крайнем юге моря, за линией Астара – Гасанкули, на которой несли службу советские пограничники и пересечение которой по воде или воздухом производилось лишь с разрешения советской стороны. Таким образом, Каспий на девять десятых фактически был внутренним морем СССР.

В договоре 1921 г. фиксировалось согласие сторон «в равной степени пользоваться правом

свободного плавания по Каспийскому морю под своим флагом». Договор содержал положение, согласно которому Россия имеет право вводить в Персию свои вооруженные силы в том случае, если третьи страны попытаются превратить ее территорию в базу для военных выступлений против России, если при этом границам РСФСР будет угрожать опасность и если персидское правительство не будет в состоянии отвести эту опасность. Опираясь именно на эту статью, СССР ввел в 1941 г. свои войска на территорию Ирана. В договор также была включена статья о праве советского правительства, «если в составе экипажа судов персидского флота окажутся граждане третьих держав, использующие свое пребывание в персидском флоте в недружественных по отношению к России целях... потребовать от Правительства Персии устранения указанных вредных элементов» [1; 180].

Позднее в советско-иранских документах появились пункты, согласно которым на бортах судов, плавающих по Каспийскому морю под советскими и иранскими флагами, могли находиться только граждане этих государств. Такое запрещение содержалось, например, в Договоре между СССР и Ираном о поселении, торговле и мореплавании, заключенном в 1935 г. В нем говорилось, что «на всем протяжении Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие СССР и Ирану и равным образом гражданам и торговым и транспортным организациям одной из обеих договаривающихся сторон, плавающие под флагом СССР или соответственно Ирана. Они равным образом соглашаются иметь в качестве членов экипажа на судах только лиц, принадлежащих к их гражданству» [2; 321].

В более позднем Договоре о торговле и мореплавании между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г. была возобновлена формулировка об исключительном праве судоходства на Каспии для судов под флагом СССР и Ирана без положения, запрещающего нахождение на судах граждан третьих стран. Единственным предписанием для таковых, служащих на советских и иранских судах на Каспийском море или в расположенных там портах, было занятие их исключительно служебными обязанностями, что, как предполагалось, могло воспрепятствовать шпионской деятельности.

Спор относительно использования прикаспийскими странами российских водных путей, в том числе для доставки тяжелого оборудования для нефтедобывающих платформ, далек от завершения. До сих пор поэтому сохраняют важность положения договора 1940 г. об обязательствах СССР доставлять свободный транзит в Иран для продукции тех стран, с которыми Советский Союз имел торговые соглашения, и с наибольшей благожелательностью рассматривать просьбы о транзите в случае импорта в Иран продукции государств, с которыми он таких соглашений не имел [3; 193].

Истоки юридической проблемы статуса и раздела Каспия кроются, таким образом, в том, что ранее Каспийское море не было поделено на советский и иранский сектора и линия Астара – Гасанкули, соответственно, не признавалась как формальная морская граница между СССР и Ираном. Тем самым у любого прибрежного государства теперь есть теоретическая возможность, ссылаясь на советско-иранские договоры, ставить нефтедобывающие платформы практически в любой точке моря, хотя в этих договорах нет положений, которые бы прямо или косвенно утверждали, что ресурсы моря находятся в совместной собственности СССР и Ирана.

Геополитические изменения в мире, произошедшие в последние годы, породили принципиально новую ситуацию и в регионе Каспия. На месте Советского Союза, являвшегося наряду с Ираном одним из двух государств на Каспийском море, в 1991 г. возникли четыре новых суверенных прикаспийских государства – Азербайджан, Казахстан, Россия и Туркменистан, также получившие доступ к ресурсам Каспия.

Три из них, а именно Казахстан, Азербайджан и Туркменистан, относятся к внутрикон-

тинентальным странам, не имеющим выхода к открытому морю. Вследствие этого коммуникационное значение Каспия для этих государств возросло многократно, не говоря уже о реальной возможности самостоятельно приступить к освоению и реализации на мировом рынке его ресурсов.

Бассейн Каспийского моря по запасам нефти и газа пока не сопоставим с районом Персидского залива. Однако по прогнозам Международного энергетического агентства International Energy Agency уже к 2020 г. нынешнее соотношение изменится: доля ближневосточных стран ОПЕК снизится до 52%, а каспийского региона – возрастет; поэтому и нефтяные поставки прикаспийских государств вполне могут оказать заметное влияние на мировой сырьевой рынок, тем более что себестоимость добываемой здесь нефти – одна из самых низких в мире [9; 18].

В итоге в середине 90-х гг. каспийская региональная проблематика выдвинулась на первый план во внешней политике мировых держав, прежде всего США как страны с наиболее энергоемкой экономикой.

В 1998 г. в США был опубликован доклад, известный под названием «Инициатива по Каспийскому бассейну» (Caspian Basin Initiative), и введен пост специального советника президента и госсекретаря США по энергетическим проблемам Каспийского бассейна [10; 101].

В июле 1999 г. этот пост занял карьерный американский дипломат и бывший посол США в Малайзии и Азиатско-Тихоокеанском совете Дж. Уолф. Объектами энергичной челночной дипломатии Дж. Уолфа стали Турция, Грузия, Азербайджан, Туркменистан и Казахстан. Базовой идеей США было названо создание к 2003–2004 гг. так называемого Евроазиатского энергетического коридора, под которым подразумевается объединение проектов нефтепровода Баку – Тбилиси – Джейхан и Транскаспийского газопровода из Туркменистана и Азербайджана через Грузию в Турцию и далее на западные рынки.

Западная наступательная энергетическая политика в Прикаспии осуществляется не только средствами официальной дипломатии или, например, влиянием посредством корпоративных гигантов – Chevron, ExxonMobil, Bethel, General Electric, BP Amoco, Royal Dutch/Shell. На заседании Военного совета НАТО в сентяб-

ре 2000 г. по инициативе начальника генерального штаба вооруженных сил Турции рассматривался вопрос о создании в Стамбуле штаба сил быстрого реагирования НАТО, в зону ответственности которых войдут Средняя Азия, Кавказ и Балканы.

Казахстан стал инициатором переговорного процесса пяти прикаспийских стран, разработав и представив в 1994 г. свой проект Конвенции правового статуса Каспийского моря. Проведенные в 1994 и 1995 гг. многосторонние и двусторонние консультации подтвердили осознание всеми без исключения прикаспийскими государствами необходимости безотлагательного рассмотрения связанных с Каспием проблем, глубокую заинтересованность в сотрудничестве и их совместном решении.

К середине 90-х гг. между каспийскими государствами сложилось определенное взаимопонимание по вопросам судоходства, рыболовства и использования других биоресурсов и защиты экологии. Казахстан как инициатор процесса переговоров по каспийской проблеме представлял ее в общих чертах следующим образом:

- все прикаспийские страны согласны с тем, что Каспийское море должно быть морем дружбы, добрососедства и сотрудничества и использоваться только в мирных целях;

- взаимодействие в отношении Каспия должно строиться на уважении суверенитета государств, на основе равноправия и взаимовыгодности, не допуская навязывания воли одних государств другим;

- режим Каспийского моря в том виде, в каком он определен в договорах 1921 г. и 1940 г., не отвечает изменившейся политической ситуации, новым реалиям, поэтому всем пяти прикаспийским государствам необходимо совместно разработать новый правовой статус Каспия;

- назрела необходимость в создании постоянно действующего механизма переговорного процесса прикаспийских государств, пора приступить к формированию структуры регионального сотрудничества [6; 121].

Вслед за Казахстаном большинство прикаспийских государств разработали проекты Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, выявившие существенные различия в подходах к достижению консенсуса. Есть, по крайней мере, два концептуально разных подхода к этой проблеме:

- сторонники одного из них считают, что до распада Советского Союза и появления на берегах Каспия новых независимых государств Каспийское море являлось морем «общего пользования», то есть существовал советско-иранский кондоминиум на Каспии;

- другие, в их числе Казахстан, полагают необходимым делимитировать Каспийское море в той или иной форме между прибрежными государствами.

Сторонники первой точки зрения выступают за сохранение режима «общего пользования» до выработки правового статуса Каспийского моря с участием всех пяти прибрежных государств и считают действия отдельных прибрежных государств по освоению минеральных ресурсов моря односторонними и неправомерными, осуществляющимися без согласия других прикаспийских государств и нарушающими в силу этого существующий режим кондоминиума. С этой точки зрения Каспий не разделен и не подлежит делению между прибрежными государствами, имеющими равные права принимать участие в использовании любой части его ресурсов без согласования со всеми другими государствами. В обоснование этой позиции кладутся международные договоры, относящиеся к Каспийскому морю.

Позиция Казахстана по Каспийскому морю изложена в проекте Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, представленном партнерам по Каспию 19 июля 1994 г. [4].

Этот проект основан на концепции замкнутого моря и представляет собой вариант применения к Каспию основных принципов и положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Государственная граница устанавливается на ширине территориальных вод, а также устанавливаются границы исключительной экономической зоны каждого государства. Казахстанская сторона предлагает адаптировать общие принципы и положения Конвенции ООН к Каспию, придавая им обновленное правовое содержание и новое терминологическое оформление с учетом особенностей Каспийского моря, индивидуальных и общих интересов всех прибрежных государств, задачи сохранения его экосистемы, развития сотрудничества, в обеспечении мира и стабильности в регионе.

Казахстан считает, что дно моря и недра Каспия должны быть делимитированы между при-

брежными государствами, которые будут обладать национальной юрисдикцией и исключительными правами относительно разведки и разработки минеральных ресурсов в своей части дна моря. Формулируя это предложение, казахстанская сторона опиралась не только на международные правила и практику в отношении минеральных ресурсов, находящихся на дне пограничных водоемов, но и следовала обычному праву, сложившемуся на основе длительной практики СССР и Ирана по самостоятельной, без взаимных консультаций добыче каспийской нефти.

По мнению казахстанской стороны, во-первых, делимитация повысит ответственность каждого прибрежного государства за правильное и безопасное использование недр Каспия в своей части моря, обеспечит возможность эффективного правового регулирования такой деятельности на основе национального законодательства. Во-вторых, такое решение открывает путь каждому прибрежному государству для привлечения инвестиций, а также самых современных и безопасных технологий, без чего ни одно каспийское государство сегодня и в обозримой перспективе не будет в состоянии осваивать недра Каспия. И, в-третьих, создает надежную и долговременную правовую основу для деятельности каспийских государств по разработке недр моря, избегая при этом споров относительно конкретных месторождений на Каспии, которые будут постоянно возникать при ином подходе.

Активная позиция Казахстана по каспийской проблеме была продиктована тем огромным значением, которое ресурсы Каспийского моря стали играть в экономической и, что не менее важно, в политической жизни страны и ее сотрудничестве с внешним миром. Успешное социально-экономическое развитие страны тесно связывалось с эффективной деятельностью опорных отраслей, прежде всего нефтегазового комплекса, на основе широкого привлечения иностранных инвестиций.

По зарубежным оценкам второй половины 90-х годов, Казахстан занимал тринадцатое место в мире по запасам углеводородов, имеющих коммерческую ценность, причем соотношение доказанных запасов к годовой добыче составляет в Казахстане 99 лет, по сравнению с 23 годами в России, 21 годом в Китае и 83 годами в Саудовской Аравии. Ежегодное производство

нефти в стране во второй половине 90-х годов составляло 23–25 млн т, почти половина которых приходилось на внутреннее потребление. В 2000 г. уровень добычи достиг 35 млн т; нефть остается одним из основных источников жизненно необходимой стране иностранной валюты, составляя около 33% казахстанского экспорта (еще 32% – металлы и руды) и давая стране примерно 2 млрд долл. экспортной выручки.

Перспективы развития казахстанского нефтяного сектора оптимистичны. Предполагается, что к концу первой четверти XXI века внутреннее потребление составит в Казахстане около 20–30 млн т, а производство нефти для экспорта достигнет 100 млн т в год (по другим оценкам более 140 млн т). Предварительные оценки показывают, что при мировых ценах на нефть в интервале 20–25 долл. за баррель экспортные доходы Казахстана могут достичь 15–20 млрд долл. в год, или 1000–1100 долл. на душу населения, то есть увеличатся в 7–10 раз [7; 18].

По мнению казахстанской стороны, Конвенция о правовом статусе Каспийского моря должна быть концептуальным документом, заключаемым на долговременную перспективу. В целях охраны природной среды Каспийского моря, его уникальной осетровой популяции и беспрепятственного судоходства, Казахстан полагает нецелесообразным разделить море на национальные секторы, предлагая применить на Каспии принцип определения согласованных параметров территориального моря, а остальную часть толщи и поверхности воды оставить в совместном пользовании.

Все годы, когда не затихали дебаты о многочисленных проблемах Каспия, Казахстан и Россия самостоятельно или объединенными усилиями предпринимали практические шаги по эффективному и рациональному использованию преимуществ своего прикаспийского положения. Примером действенности и взаимной выгоды подходов к решению проблем Каспия служит позиция, изложенная в совместном заявлении о сотрудничестве по использованию Каспийского моря, подписанном президентами Н.А. Назарбаевым и Б.Н. Ельциным 27 апреля 1996 г. в ходе визита российского лидера в Алматы.

Обсудив вопросы, связанные с правовым статусом Каспийского моря и развитием сотрудничества прикаспийских государств, главы государств пришли к взаимопониманию:

– они считают, что заключение Конвенции о правовом статусе Каспийского моря является их первоочередной и неотложной задачей. Новый правовой статус Каспия должен быть определен прикаспийскими государствами на основе консенсуса. Никто не вправе решать вопрос о правовом статусе Каспийского моря в одностороннем порядке. Правовой статус как комплексное решение должен включать в себя регулирование вопросов судоходства, использование биологических и минеральных ресурсов, экологии, включая подъем уровня моря, определение пределов юрисдикции прибрежных государств. Подготовка Конвенции о правовом статусе Каспийского моря будет способствовать заключению соглашений по отдельным видам деятельности на Каспии;

– стороны выступают за интенсификацию и повышение уровня переговорного процесса между прикаспийскими государствами по правовому статусу Каспийского моря и в этих целях поддерживают предложение о проведении встречи министров иностранных дел пяти прикаспийских государств для рассмотрения вопросов, связанных с правовым статусом и другими проблемами Каспийского моря [5; 248–249].

Положения документа свидетельствуют о том, что в середине 90-х годов перспектива гармонизации интересов всех прикаспийских государств при решении проблем Каспия считалась сторонами скоро достижимой; следуя этому убеждению, Казахстан и Россия начали практическую реализацию потенциальных возможностей взаимовыгодного сотрудничества.

Двусторонние переговоры зимой 1998 г. позволили выработать единую согласованную позицию; следующий шаг – попытка согласования позиций всех пяти прикаспийских государств – был предпринят на аналогичных двусторонних переговорах с остальными странами региона, проведенных по инициативе Казахстана и России.

Подписывая 6 июля 1998 г. Соглашение о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование, Казахстан и Россия исходили из того, что оно внесет необходимую определенность в правовой статус северного Каспия. Это откроет перспективу широкомасштабного казахстанско-российского сотрудничества с участием других стран в области раз-

ведки и разработки минеральных ресурсов, что явится позитивным примером в поиске путей к скорейшему урегулированию проблемы Каспия на компромиссной основе и подписанию соответствующей международной конвенции. Тем самым в вопросе определения правового статуса Каспийского моря был осуществлен прорыв. Два прикаспийских государства достигли договоренности о делении дна моря в целях обретения законных прав на недропользование.

Соглашение фиксирует следующее.

Дно северной части Каспийского моря и его недра при сохранении в общем пользовании водной поверхности, включая обеспечение свободы судоходства, согласованных норм рыболовства и защиты окружающей среды, разграничиваются между сторонами по срединной линии, модифицированной на основе принципа справедливости и договоренности сторон.

Модифицированная срединная линия базируется на основе равного удаления от согласованных базисных линий, она включает в себя участки, которые не являются равноотстоящими от базисных линий и определяются с учетом островов, геологических структур, а также с учетом других особых обстоятельств и понесенных геологических затрат.

Прохождение модифицированной срединной линии определяется при помощи отсчета от точек на побережьях сторон с учетом островов, исходя из уровня Каспийского моря на 1 января 1998 г., равного отметке минус 27 метров Балтийской системы высот (относительно Кронштадтского футштока). Географическое описание прохождения указанной выше линии и ее координат будет осуществлено на основе согласованных сторонами картографических материалов и базисных линий и закреплено в отдельном протоколе, который явится приложением к соглашению и его неотъемлемой частью.

Соглашение фактически ставит точку в споре о том, является ли Каспий морем или озером. Стороны признали его морем, что позволяет применять к Каспию соответствующие международные нормы в том, что касается раздела его природных ресурсов [8; 210].

В документе сказано, что соглашение не препятствует достижению общего согласия прикаспийских государств по правовому статусу Каспия и рассматривается сторонами как часть их общих договоренностей.

Соглашение, по сути дела, ввело в практику международных отношений в прикаспийском регионе понятие модифицированной срединной линии: она привязана к классической срединной линии, но может отклоняться по взаимному соглашению в пользу той и другой стороны. Возникающие на Каспии границы становятся, таким образом, не государственными границами, а границами недропользования; акватория моря остается общей и не подлежит делению, что негативно отразилось бы на единой экологии моря и свободе судоходства.

По основному аспекту каспийской проблематики позиция России состоит в том, чтобы положить в основу Конвенции о правовом статусе Каспийского моря принцип разграничения дна по срединной линии.

В октябре 2000 г. главы государств Казахстана и России выступили с совместной декларацией, заявив, что в основу консенсусного решения о новом правовом статусе Каспийского моря в качестве одного из его важнейших компонентов целесообразно положить компромиссное предложение о разграничении дна моря между сопредельными и противолежащими государствами по срединной линии, модифици-

рованной по договоренности сторон, в целях осуществления ими суверенных прав на недропользование при сохранении в общем пользовании водного пространства для обеспечения свободы судоходства, согласованных норм рыболовства и защиты окружающей среды. При этом использование месторождений, через которые пройдет согласованная разграничительная линия, может быть предметом отдельных договоренностей между соответствующими прикаспийскими странами. Стороны согласились, что предлагаемый подход внесет положительный вклад в определение правового статуса Каспийского моря.

Подводя итог, можно сделать следующие обобщения:

– позиция Республики Казахстан по каспийской проблеме после долгих переговоров все же была принята за основу в подписанных двусторонних соглашениях между Российской Федерацией и Республикой Казахстан в 1998, 2000 гг.;

– несмотря на тот факт, что правовой статус Каспия до сих пор точно не определен, двухсторонний формат переговоров прикаспийских государств стал ведущим в последующих дипломатических действиях.

15.12.2012

Список литературы:

1. Конвенция о поселении, торговле и мореплавании между СССР и Ираном (Персией) от 27 октября 1921 года // Сборник действующих торговых договоров и иных хозяйственных соглашений СССР, заключенных с иностранными государствами : Действующие торговые договоры и иные хозяйственные соглашения, заключенные по 15 июля 1935 года. Вып. 1 / сост. Б. Д. Розенблом. – М. : Изд. НКВД, 1935. – 342 с.
2. Договор между СССР и Ираном 1935 г. о поселении, торговле и мореплавании // Документы внешней политики СССР. Том 18. (1 января – 31 декабря 1935 г.). – М. : Политиздат, 1973. – 786 с.
3. Договор о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Ираном от 25 марта 1940 года // Сборник торговых договоров, конвенций и соглашений СССР, заключенных с иностранными государствами до 1-го января 1941 г. / сост. Ф. Р. Горбов ; под ред. Д. Д. Мишустина. – М. : Международная книга, 1941. – 408 с.
4. Конвенция о правовом статусе Каспийского моря. Проект Республики Казахстан // Архив МИД Республики Казахстан. – Алматы, 1994.
5. Совместное заявление глав Республики Казахстан и Российской Федерации о сотрудничестве по использованию Каспийского моря // Казахстанско-российские отношения. 1991–1999 годы : сборник документов и материалов / ред. совет Т. А. Мансуров и др. – М., 1999.
6. Барсегов, Ю. Г. Каспий в международном праве и мировой политике / Ю. Г. Барсегов. – М., 1998.
7. Жильцов, С. С. Геополитика Каспийского региона / С. С. Жильцов, И. С. Зонн, А. М. Ушков. – М., 2003.
8. Токаев, Т. Внешнеполитические приоритеты Республики Казахстан. – М. : Восток – Запад, 2011. – 448 с.
9. Agnew, J. Geopolitics / J. Agnew. – N.Y., 1998.
10. The security of the Caspian Sea region. – SIPRI, 2001.

Сведения об авторах:

Вовк И.В., заместитель первого проректора Орского гуманитарно-технологического института (филиала) Оренбургского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент 462403, г. Орск, пр. Мира, 15а, тел. (3537) 236726, e-mail: zamprorector@ogti.orsk.ru
Иванов П.О., сотрудник в/ч № 78779, e-mail: pawkavip@rambler.ru