

Проблема определения правового статуса Каспийского моря и позиция Казахстана

Одной из важных задач, которую решала казахстанская внешняя политика в ходе своего становления, является определение правового статуса Каспийского моря. И в конце первой декады XXI-века, когда внешнеполитическая доктрина достигла зрелости и внешнеполитические активы РК стали весомыми, данная проблема не ушла с авансцены, требуя как постоянного внимания, так конкретных действий. Проблемы региона Каспийского моря давно находятся в центре внимания не только прикаспийских государств, но и мирового сообщества в целом. Уникальное географическое положение на пути транзитных маршрутов, запасы углеводородного сырья и других природных ресурсов, геополитическое значение региона трудно переоценить. Споры по поводу правового регулирования на Каспии делятся почти уже 20 лет. За эти годы, прошедшие с момента развала СССР и возникновения на берегах Каспия новых государств, каспийская проблема, имевшая в то время чисто юридическую сторону, в настоящее время характеризуется такими аспектами, как энергетический, транспортно-коммуникационный, экологический, криминально-наркотический, антитеррористический. Нерешенность каспийской проблемы вследствие разногласий прикаспийских государств в отношении дележа этого уникального источника природных ресурсов чревато вовлечением внешних сил, которые могут еще больше отдалить друг от друга пятерых участников этого процесса. Усиление дестабилизирующих факторов в Каспийском регионе и вблизи его границ и подготовка европейским командованием вооруженных сил США плана «Каспийские стражи» (Caspian Guards) поставили на повестку дня вопросы обеспечения региональной безопасности. Нестабильности этому району добавляет рост религиозного экстремизма, терроризма и наркоторговли. Большую угрозу несут неурегулированные проблемы между самими прикаспийскими государствами относительно прав собственности на месторождения нефти и газа и милитаризация региона. К факторам, осложняющим обстановку, надо отнести и отрицательное отношение международного общественного мнения к ядерной программе Ирана и сгущающие тучи над этой страной, которые могут разразиться войной на Среднем Востоке.

В 1991 году с распадом СССР, в Каспийском регионе появилось четыре новых государства. Действующие договоры между Ираном и СССР стали в равной степени распространяться на новые прикаспийские государства. Что касается дна и недропользования, Россия в одностороннем порядке позиционировала себя единственным хозяином ресурсов, и новые прикаспийские страны не противились этому факту. Однако ситуация изменилась в 1994 году, когда президент Азербайджана Г. Алиев подписал «Контракт века» по привлечению иностранных инвестиций в нефтегазовую промышленность. Вслед за Азербайджаном, Казахстан и Туркмения тоже

начали заявлять свои права на недра Каспия. Такая позиция новых прикаспийских государств вступала в конфликт с позициями Ирана и России, которые не желали проникновения в регион транснациональных корпораций. Таким образом, 1994 год считается отправной точкой в современном споре по урегулированию правового статуса Каспийского моря [310, с. 27].

В октябре 1994 года в Москве состоялась первая встреча всей Каспийской «пятерки» на уровне заместителей министров иностранных дел. Казахская делегация, единственная среди «пятерки», привезла в Москву проект Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, который за недостатком времени подробно не рассматривался. На этой встрече задавала тон Россия (вкуче с Ираном), которая предложила не торопиться с разработкой Конвенции, а идти путем заключения двусторонних договоров по различным видам деятельности в акватории Каспийского моря. У РК с момента возникновения каспийской проблемы была ясная и конструктивная позиция по правовому статусу Каспийского моря, ориентированная на достижение компромисса [91, с.124]. Она заключалась в приверженности Казахстана к «принципу справедливости»⁶, закрепленного в конвенции ООН по морскому праву 1982 года и в том, чтобы применить к Каспию отдельные положения этой Конвенции, касающиеся режимов и ширины различных участков моря. РК выступает за свободу транзита всем транспортным средствам внутриконтинентальных прикаспийских государств из Каспийского моря к другим морям и Мировому океану. По сравнению с позициями других участников казахстанская позиция является самой компромиссной и срединной между конформистскими позициями России и Ирана, жесткой Азербайджана и не в меру амбициозными позициями Туркменистана. Дно и ресурсы моря должны быть делимитированы между всеми каспийскими государствами, которые будут обладать исключительными правами на ведение разведки и разработку минеральных ресурсов, прокладку трубопроводов и кабелей в своей экономической зоне. Учитывая, что максимальная ширина Каспийского моря не превышает 200 морских миль, внешние границы исключительных экономических зон будут проходить по срединной линии. Нефтяные компании каспийских государств могут участвовать в разработке недр в исключительной экономической зоне другого государства на общих условиях. Это положение не должно затрагивать обязательства перед уже существующими консорциумами. Что касается живых ресурсов моря, судоходства, экологического сотрудничества и т.д., то Казахстан всегда был готов на самые широкие компромиссы.

При этом имеется в виду, что каждое каспийское государство будет обладать согласованной ширины территориальными водами, рыболовными зонами, находящимися под их национальными юрисдикциями. Остальная часть поверхности моря будет открыта для судоходства только для судов прибрежных государств, рыболовства на основе согласованных квот. Открытым будет и воздушное пространство над морем для полете воздушных судов по согласованным маршрутам. Внутриконтинентальные каспийские государства должны иметь право пользования российскими водными

артериями для выхода в другие моря и Мировой океан на основе отдельных соглашений с Россией.

Изначально Казахстан и Азербайджан настаивали на разграничении моря на секторы. Такой подход де-факто сложился еще во время существования СССР. В 1970 году Министерство нефтедобывающей промышленности СССР приняло решение о разделении советской части моря на национальные секторы между четырьмя прикаспийскими союзными республиками (Казахстаном, Россией, Азербайджаном и Туркменистаном). Линии раздела зафиксировали и как административно-территориальную границу. При получении независимости РК административно-государственные границы были признаны государственными. Следственно, Казахстан ставил вопрос об установлении своих суверенных прав на разработку месторождения в секторах моря, отведенных им еще правительством СССР. Азербайджан отстаивал принцип деления не только водной толщи и дна, но и воздушного пространства. Условие Азербайджана оказывалось неприемлемым, так как возникновение множества государственных границ усложняло бы рыболовство и коммерческую деятельность. В связи с этим РК предложила свой вариант решения проблемы: разделить дно на государственные секторы, а водную толщу оставить в общем пользовании.

Россия считала Каспий морем общего пользования на основе кондоминиума, который должен распространяться на все виды природных ресурсов, включая и минеральные ресурсы дна Каспия. Каждое каспийское государство должно располагать узкой 10-мильной прибрежной полосой и в этих пределах обладать исключительными правами в целях разведки и добычи минеральных ресурсов моря. РФ с самого начала настаивает на статусе этого водоема, оформленный нормами международного права и, в первую очередь, договорами России и Ирана 1921 года, а также СССР и Ирана 1940 года, который обязателен для новых прикаспийских государств - Азербайджана, Казахстана, Туркменистана по двум основаниям. Во-первых, в силу того, что по международному праву сложившийся статус морского пространства обязателен для вновь появляющихся государств, во-вторых, в силу права международных договоров [311, с.15].

Туркменистан придерживался позиции кондоминиума, под которым подразумевалось общее использование не только толщи воды, но и недр Каспия. Со временем, из-за споров по разработке месторождений с Азербайджаном, Ашхабад тоже стал склоняться к разделу моря на секторы. Иран не соглашается с принципом деления моря на секторы по национальным границам. Поскольку вследствие такого деления Ирану отходит самая малая часть. Поэтому Иран отстаивает либо де-юре действующий режим кондоминиума, ссылаясь на соглашения 1921, 1935 и 1940 годов, либо равное деление моря по 20% каждому государству, на основании того, что в период «советско-иранского моря» права прибрежных государств тоже были равными.

В 1995 году руководители правовых служб МИД прикаспийских государств провели две встречи – в Тегеране и Алматы. Важным итогом тегеранской встречи была договоренность участников о том, что правовой статус Каспия должен быть закреплён в едином документе, на основании которого в дальнейшем будут заключаться соглашения, регулирующие различные виды деятельности на Каспии. Во время алматинской встречи были согласованы семь основных принципов деятельности на Каспийском море, которые должны были в последующем стать важной составной Конвенции о правовом статусе Каспийского моря. Среди них – принцип демилитаризации Каспия, который будет иметь исключительно важное значение для обеспечения мира и стабильности в регионе.

Политический импульс продвижению решения проблемы был придан встречами руководителей прикаспийских государств на высшем уровне, в первую очередь, встречей президентов РК и РФ. С подписанием совместного заявления по Каспию Н. Назарбаевым и Б. Ельциным 27 апреля 1996 года российская сторона впервые признала право Казахстана на проведение работ по разведке и разработке нефтегазовых ресурсов Каспийского моря. Впоследствии аналогичные документы были подписаны с Президентами Ирана и Азербайджана [91, с.123].

Таким образом, попытки выработки общего пятистороннего соглашения во второй половине 1990-х годов потерпели крах в результате различия позиций прикаспийских государств. Постепенно государства пришли к осознанию того, что подписание единой конвенции – это длительный процесс, который необходимо разделить на несколько этапов. Первоначально необходимо достичь двусторонних соглашений, на основе которых можно приступать к выработке единой конвенции.

В 1998 году на основе ранее выдвинутого Казахстаном предложения разделить дно, а водную толщу оставить в общем пользовании и соответственно «принципу справедливости»⁶, закреплённого в конвенции ООН по морскому праву 1982 года, между Республикой Казахстан и Российской Федерацией было заключено соглашение «О разграничении дна северной части Каспийского моря по модифицированной срединной линии с целью установления суверенных прав на недропользования». Модифицированная средняя линия позволяла решить вопрос о спорных месторождениях на стыке секторов Казахстана и России. Там применялся принцип точечной юрисдикции, то есть, было принято решение о совместной разработке этих месторождений. К 2002 году подобные соглашения были подписаны между Казахстаном и Азербайджаном, Россией и Азербайджаном, Азербайджаном и Туркменистаном. Азербайджан, настаивавший на жестком делении всего сектора, включая воду, воздушное пространство и дно Каспия, после визита в 2001 году В. Путина в Баку смягчил свою позицию и согласился на раздел дна моря с общей водной толщей и поэтапном отделении всего сектора. В 2002 году Азербайджан и Россия подписали в Москве соглашение о разграничении сопредельных участков шельфа Каспийского моря.

К 2002 году на основе двусторонних соглашений Казахстан, Россия, Азербайджан и Туркменистан смогли достичь урегулирования вопроса о недрользовании в Северной части Каспийского моря. Однако все острее на повестку дня вставала экологическая проблема, необходимость общей ответственности за экологию Каспия, за сохранность его биоресурсов. Этот вопрос может быть решен только в рамках общего пятистороннего соглашения. К тому не был урегулирован вопрос о недропользованиях с Ираном.

При таком раскладе дел в апреле 2002 года в Ашхабаде первый в истории саммит прикаспийских государств, в котором, соответственно, приняли участие главы государств и министры иностранных дел Казахстана, России, Ирана и Туркмении. Общей Конвенции о правовом статусе Каспийского моря выработано не было, более того государства отказались подписать совместную декларацию по итогам саммита главным образом из-за бескомпромиссной позиции Ирана. Тем не менее, уже сам по себе тот факт, что все прикаспийские государства собрались вместе на высшем уровне является прогрессивным шагом в вопросе пятистороннего урегулирования правового статуса Каспия. Действительно, свидетельством такого прогресса является подписание в 2003 году в Тегеране представителями Правительств пяти прикаспийских стран Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря. Почти три года понадобились на ее ратификацию всеми пятью государствами, и 12 августа 2006 конвенция вступила в силу. Конвенция признавала важность сотрудничества договаривающихся сторон. Главной целью называлось «защита морской среды Каспийского моря от загрязнения, защита, сохранение, восстановление, устойчивое и рациональное использование его биологических ресурсов» [68]. Конвенция предусматривает принцип «доступности информации о загрязнении морской среды Каспийского моря, в соответствии с которым договаривающиеся Стороны предоставляют друг другу соответствующую информацию в максимально полном объеме». Среди причин загрязнения отдельно выделяют деятельность на его дне, в связи с чем стороны предусматривают разработку дополнительных протоколов к настоящей Конвенции. Особое внимание уделяется «защите, восстановлению и рациональному использованию» [68] биологических ресурсов. Рамочная конвенция по защите морской среды является важным этапом в развитии сотрудничества всех прикаспийских государств в вопросах защиты экологии региона. Впервые, согласно Конвенции, договаривающиеся стороны сотрудничают в гармонизации правил предотвращения загрязнений, выработки стандартов определения критериев загрязнения. Стороны обязуются организовать контроль путем осуществления индивидуальных или совместных программ мониторинга и создания общей базы данных. Названная Конвенция значительный, но лишь первоначальный этап. На ее основе необходима выработка дополнительных протоколов, а также создание постоянного органа.

В процессе переговоров позиции РК, РФ и Азербайджана сближались. Венцом усилий трех стран стало общее соглашение между Казахстаном,

Азербайджаном и Россией о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря, достигнутое 14 мая 2003 года. Но при этом стороны подчеркнули, что речь идет только о делимитации углеводородных ресурсов дна, установление каких-либо границ на поверхности моря не предусматривается (что идет в разрез интересам России).

Дальнейшая политическая, дипломатическая деятельность по правовому урегулированию использования ресурсов Каспийского моря требовала уточнения, усовершенствования подходов к решению проблемы на основе согласованной позиций государственных учреждений РК. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 июня 2004 года была создана Межведомственная комиссия по вопросам правового статуса Каспийского моря. Целью Комиссии являлась выработка предложений и согласованной позиции по определению правового статуса Каспийского моря при разработке проекта Конвенции о правовом статусе Каспийского моря. Комиссии должна была выработать предложения по совершенствованию проекта Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, исходя из экономических интересов РК, состояния экологической системы Каспийского региона, и с учетом принятых международных обязательств Казахстана в рамках международных соглашений. Также от ее работы ожидали предложения по отраслевым направлениям для подготовки единой позиции РК на переговорах процессах по вопросам правового режима Каспийского моря [312]. Об эффективности работы этой комиссии и дипломатического ведомства РК в данном направлении можно судить по тому факту, что в основной массе пунктов Декларации, принятой по результатам второго тегеранского саммита глав прикаспийских государств, проведенного в 2007 году, были озвучены позиции Казахстана по определению правового статуса Каспия (согласованные с Россией).

Современная "повестка дня" по вопросу о правовом статусе Каспия была обозначена в ходе прошедшего 16 октября 2007 года в Тегеране второго саммита глав прикаспийских государств. Основными пунктами данной позиции, сохранившими актуальность до настоящего момента, являются:

1) раздел акватории Каспия на внутренние воды, территориальное море размером не менее 12 морских миль, рыболовные зоны размером 25-30 морских миль и общее водное пространство. В основу этого предложения легли отдельные положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 года;

2) обозначение линии государственной границы между прикаспийскими государствами по внешним рубежам территориального моря. В пределах этой границы каждое прибрежное государство должно осуществлять исключительную юрисдикцию и обладать всей полнотой власти в соответствующей зоне Каспия;

3) предоставление всем прикаспийским странам в рамках общего водного пространства права на свободу судоходства и рыболовства на основе согласованных квот вылова и лицензирования промысла;

4) юридическое оформление взаимодействия прикаспийских государств в сфере использования, охраны и воспроизводства биоресурсов Каспия путем

подписания в этих целях соответствующего пятистороннего соглашения. В частности, предлагается установить распределение квот на вылов осетровых, при котором из всего общего допустимого улова Иран получает 45%, Россия - 27%, остальные три государства - 28%;

5) закрепление в Конвенции о правовом статусе Каспийского моря положения о праве внутриконтинентальных прикаспийских государств на свободу транзита всеми транспортными средствами и доступа к другим морям и Мировому океану, предусмотренные в ряде универсальных международных договоров.

Президенты договорились, что территории государств бассейна не будут использоваться третьими странами. Кроме того, ни одна прибрежная страна не будет использовать свои военные силы против прибрежных соседей. Положительным элементом декларации было то, что Стороны договорились о времени и месте проведения следующего саммита - в Баку в 2008 году [62]. К сожалению, на практике не удалось осуществить это намерение, однако в сентябре 2008 года в Баку было проведено 23 заседаний рабочей группы по определению статуса Каспия, на которых был достигнут сдвиг в направлении урегулирования правового статуса моря [313].

По прогнозам американских аналитиков, к 2015 г. Каспий станет одним из самых нестабильных регионов мира. В июле 2001 года на Каспии произошел первый и пока последний вооруженный инцидент между двумя прикаспийскими странами. Иранские боевые корабли помешали реализации проекта международного консорциума под руководством британской British Petroleum по освоению перспективных структур "Алов", "Араз" и "Шарг", расположенных в южной части Каспия в районе морской границы Азербайджана и Ирана. Также немалый конфликтный потенциал несли трения между Ираном и Туркменией по спорным участкам на Каспийском море [310, с.34].

Россия в условиях возможного появления на Каспии военных сил неприкаспийских государств летом 2005 г. выступила с инициативой создания системы каспийской безопасности и предложила координировать силы и средства прибрежных государств через единую структуру КАСФОР (группа оперативного взаимодействия, в состав которой входят все флоты каспийских стран). Казахстан со своей стороны вынес на обсуждение проект Пакта стабильности на Каспийском море. Однако эти проекты не получили должного отклика. Некоторые эксперты прикаспийских государств увязывают возможность их реализации только с урегулированием всех правовых вопросов.

Что касается Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, она по-прежнему не была принята из-за позиции Ирана. До середины 2009 года можно было надеяться на то, в скором времени Иран все же согласится на компромиссное решение, так как на втором саммите были достигнуты важные договоренности в сфере демилитаризации Каспия, что стало хорошей гарантией безопасности для Ирана. Но нынешняя ситуация с Ираном скорее всего указывает на то, что прикаспийские государства в скором времени вряд

ли смогут прийти к единому знаменателю в данном вопросе и что определение правового статуса Каспийского моря стало делом будущего. Такая ситуация вокруг Каспия только усиливает многофакторность, зависимость региона от внешних сил, оставляя все меньше места для возможных компромиссов во благо самих же участников процесса. Нарастание напряженности в прикаспийском регионе вследствие позиции «пятерки» и вмешательства внешних акторов требуют от РК как продуманной, осторожной позиции, так активности и некоторой доли упорства в отстаивании национальных интересов страны в попытках решения каспийской проблемы.

Медеубаева Ж.М.