

КАСПИЙСКОЕ МОРЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

(Барсегов Ю.Г. Каспий в международном праве и мировой политике. — Москва: ИМЭМО РАН, 1998 г., 9,0 п.л.)

“Близость моря хотя и дарует каждый день усладу, но на деле это горчайшее соседство. Море наполняет страну стремлением нажиться с помощью крупной и мелкой торговли, вселяет в души лицемерие и лживые привычки, и граждане становятся недоверчивыми и враждебными как друг по отношению к другу, так и к остальным людям”¹. Сказанные более 23 столетий назад, эти слова Платона, явно диссонирующие современному преобладающему признанию выгоды для страны фактора близости моря, тем не менее сохраняют значение и сегодня. Подтверждение тому — проявления глобальной недоверчивости, правовой конфликтности в вопросе о Каспийском море.

За конфликтом прав — ресурсные интересы таких экономических гигантов, как “Шеврон”, “Бритиш Петролеум”, “Мобил”, “АМОКО”, “Эксон”, “Рамко”, “Пензойл”... Западный капитал легко нашел “пятую колонну” в стане прикаспийских государств — в лице президентов Азербайджана... Муталибов, Эльчибей, Алиев довели к 1994 г. сепаратные переговоры с западными транснациональными корпорациями до известного контракта века об освоении трех крупнейших месторождений нефти на шельфе Каспия, а в ходе визита Алиева в США в 1997 г. подписываются еще четыре контракта². Не удосужившись исследовать международно-правовую ситуацию, без чего сегодня явно недостоверна оценка риска инвестиций в добычу каспийской нефти, засуетился российский капитал. Как отмечалось в прессе, несмотря “на все препоны, “Лукойл” под прикрытием Черномырдина и Шафраника начал подписывать контракты”³. Последствия блестящего розыгрыша транснациональным капиталом, прежде всего, американским, азербайджанской карты уже оценены. Экологи, например, со ссылкой на данные Академии наук Азербайджана, вынесли вердикт: в районе Апшеронского полуострова Бакинская бухта “уже стала мертвым участком Каспия”⁴. Политологи отметили, в частности: “после раздела Каспия можно твердо сказать, что контрольный пакет ресурсов Закавказья и Центральной Азии уже взят под контроль наиболее богатыми и сильными транснациональными корпорациями”⁵.

В свете этого бесспорно практическое значение исследования современного международно-правового статуса Каспийского моря, чему посвящена рецензируемая монография. Ее привлекательность — в фундаментальности исследования, обусловленной анализом большого числа международно-правовых документов, справочных изданий, исторических и литературных памятников. Свободное владение таким обширнейшим документальным массивом в сочетании с логикой изложения позволило автору быть очень убедительным. А это — практически ценно, ибо для перспектив оптимального решения Россией каспийского вопроса сегодня важно, выражаясь словами академика В.М.Корецкого, “побудить официальные сферы прислушаться к голосу ученых”⁶.

Как отмечается в рецензируемой работе, действия исполнительной власти “в вопросе разграничения Каспия могут привести к повторению печальной для России истории с разграничением Берингова моря”. Представляется уместным напоминание в рецензируемой монографии о международно-правовых ошибках, допущенных МИДом страны в переговорах с США по разграничению в Беринговом море⁷. Но в вопросе о Каспии ошибочная линия МИДа может стоять для страны еще дороже.

В чем конкретно, по мнению автора монографии, порочна каспийская позиция, занятая руководством Министерства иностранных дел России? Кратко — в том, что в этой позиции надлежаще не задействованы все имеющиеся у России международно-правовые возможности. Теперь — детальнее. Во-первых, государственная позиция России в отношении Каспия “менялась, не была последовательной”, более того — “у России не было синтезированной, ориентированной на будущее, общенациональной позиции” в отношении Каспия (с.12). Это — следствие прежде всего, того, что наибольшими “возможностями воздействия на власть обладает народившийся нефтяной бизнес России, и не случайно, что сегодня подход правительства определяется прежде всего его интересами” (с.12). Другие масштабные российские интересы — в устойчивом использовании живых (возобновляемых) ресурсов Каспия, прежде всего осетровых, в развитии рекреационного сектора — не учитываются правительством в той мере, в какой учитываются интересы нефтяного бизнеса. Нефтяные компании (в монографии названо; например, акционерное общество “Лукойл” — с. 43) выступали “от имени России и принимали на себя обязательства в обход общенациональных... интересов”. В руководстве страны, между тем, не учли правовые последствия “партизанщины пред-

ставителей нефтяного бизнеса и непоследовательности самой государственной политики в вопросе статуса Каспия” (с. 23).

Во-вторых, идея квалифицировать Каспий как международное озеро была выдвинута МИД России “по недомыслию, с благой целью предотвращения раздела Каспия и проникновения в это закрытое пространство прибрежных государств. Этим Азербайджан тут же воспользовался, усмотрев в позиции озера альтернативу существующему статусу” (с. 32).

В-третьих, как бы не ведая о своих правах на пространства и ресурсы Каспия, предусмотренных договорными нормами международного права, как бы не зная о квалификации Международным Судом ООН незаконными действий по делимитации морских пространств в одностороннем порядке, Россия проявила поразительную международно-правовую беспомощность при включении Азербайджаном части Каспийского моря в состав своей государственной территории. Этот акт Азербайджана в рецензируемой работе назван “противозаконной аннексией”, и уж от России “можно было ожидать соответствующей реакции на односторонние акты раздела Каспия” (с.22).

В-четвертых, после некоторого, заслуживающего похвал со-противления попыткам разделить Каспий Россия вдруг, в июле 1998 г., сдала свою международно-правовую позицию, подписав Соглашение с Казахстаном “О разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование”.

Теперь отношение России к разделу Каспия может рассматриваться “как официальное согласие со всеми последствиями” (с.24). (Текст российско-казахстанского соглашения о разделе дна, отмечается в монографии, “фигурирует как бы в виде приложения к единственному опубликованному документу — декларации о взаимоотношениях двух стран” (с.24). Отметим, однако, что проект этого соглашения был опубликован — см., например, Ведомственное приложение “Российской газеты” от 4 июля 1998 г. В опубликованном тексте отмечено, что он одобрен Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 года № 656.)

Самое большое, быть может, достоинство рецензируемого труда состоит в том, что в нем впервые дана современная международно-правовая характеристика статуса Каспийского моря, в период после прекращения действия Договора об образовании Союза ССР (здесь и далее по тексту выделено мной — А.В.). Впервые — поскольку ключевой пассаж брошюры на эту тему Центра международных исследований МГИМО МИД РФ (1996 г.) — об интернационализации плавания из Каспия по

российским рекам и каналам — справедливо отнесен в рецензируемой монографии к гротескным (с. 26).

Дело не в том, что исследователь МГИМО Ю.Е.Федоров резко критикует с противоположных — с проазербайджанских позиций — линию МИДа РФ, называя ее “жесткой”, “противоречивой”, заявляя, что ее “базовой основой являются весьма расширительно и произвольно трактуемые договоры между СССР и Ираном 1921 и 1940 годов”⁸. Дело — в ошибках, растиражированных МГИМО. Договор 1921 г. СССР не заключал, поскольку Союза ССР тогда еще не было. Д. Коломбос, на работу которого пытается сослаться исследователь МГИМО — вовсе не “американский специалист”⁹, а английский. Попытки же мгимовского исследователя толковать, применительно к Каспию, часть IX Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (“Замкнутые или полузамкнутые моря”) “только запутывают вопрос” (с. 26). Далее, автор брошюры МГИМО забыл, видимо, о нормах международных договоров, заключенных Россией до российско-персидского договора 1921 года, — о нормах, которые сохраняют значение для современного международно-правового статуса Каспия. Поэтому критику исследования Ю.Е.Федорова в рецензируемой монографии надо признать несостоятельной.

В монографии Ю.Г.Барсегова целостно представлен международно-правовой статус Каспия. “Азербайджан и другие сторонники раздела Каспия” действуют так, как если бы у Каспия международно-правового статуса не было. Но “сама идея отсутствия международно-правового статуса Каспия абсурдна: на исходе двадцатого столетия нет и не может быть морских странств, которые не имели бы такого статуса” (с. 19).

Статус Каспия был определен нормами международного права еще до заключения Договора 1921 года между Российской Империей и Персией. В рецензируемой монографии справедливо указано прежде всего на Гюлистанский договор 1813 года и заменивший его Туркменачайский договор 1828 г., установившие, в частности, исключительное право России иметь в Каспийском море военный флот (с. 4). Добавим к этому, что в соответствии с Туркменачайским трактатом 1828 г.¹⁰ границей между Российской Империей и Персией постановляется черта, проходящая, в частности, “по правому берегу Восточной реки Одинабазара до ее верховья, а отселе до вершины Джикоирских высот, так, что все воды, текущие с сих высот к Каспийскому морю, будут принадлежать России, а все воды, изливающиеся на сторону Персию, будут принадлежать Персии. Поелику же здесь граница между обоими Государствами определяется вершиною гор, то положено, что покатошь их к морю Каспийскому должна принад-

лежать России, а противоположная покятость имеет принадлежать Персии” (статья 4)¹¹. Кроме того, преобладающие права России (и только России!) на все Каспийское море подтверждает еще один международный договор — “Особый акт, заключенный между Россией и Персией в Туркменистане, 10 февраля 1828 г.” (в частности, его статьи 1 и 3)¹². Аналогичным подтверждением служит Конвенция о разграничении к востоку от Каспийского моря, подписанная в Тегеране 9 декабря 1881 г.¹³

Договором между Россией и Персией от 26 февраля 1921 г. предусмотрено: “Обе высокие Договаривающиеся Стороны согласны признать и соблюдать границу между Персией и Россией в том виде и начертании, как она была установлена Разграничительной Комиссией 1881 года” (статья III). Договор 1921 года, следовательно, не отменяет, а подтверждает границы, предусмотренные указанными договорами между Императорской Россией и Персией, за исключениями, прямо предусмотренными. Так, Россия по Договору 1921 г. отказалась добровольно от пользования некоторыми островами и землями Персии (статья III)¹⁴; Россия объявила отмененными “конвенции и соглашения, заключенные бывшим правительством России с третьими державами во вред Персии и относительно ее” (статья II). В силу Договора 1921 года Каспийское море, до этого признававшееся российским, стало морем российско-персидским, а впоследствии, по Тегеранской конвенции 1931 г. — советско-персидским, как отмечено в монографии (с. 5). Исторически сложившийся статус Каспия, зиждящийся на системе норм российско-персидских договоров, учитывает его физико-географические особенности (с. 3–4, 6). В течение многих десятилетий этот статус повсеместно признавался. Сегодня международно-правовой статус Каспия обязателен для новых субъектов международного права, новых членов ООН, новых прикаспийских государств — Азербайджана, Казахстана, Туркменистана: во-первых, в силу того, что по международному праву сложившийся статус морского пространства обязателен для вновь появляющихся государств (с. 7); во-вторых, в силу права международных договоров (с. 18–20). Обязательность статуса Каспия, оформленного российско-персидской договорной системой, не ослабляется, а усиливается тем фактом, что новые прикаспийские государства свои права на части Каспия могут обосновывать тем, что они — государства — правопреемники СССР. Pacta sunt servanda — договоры, в данном случае, Союза ССР, России, должны соблюдаться. Нарушение новым прикаспийским государством указанных российско-персидских договорных норм есть нарушение международного права и влечет международно-правовую ответственность.

В монографии критикуется Соглашение 1998 г. между Россией и Казахстаном о разделе части дна Каспия (с. 22—24, 48—51). Действительно, не согласовав **новый** статус Каспийского моря, Россия приступила к подрыву сложившегося, весьма стабильно защищавшего ее интересы в XIX и XX веке. “Телега впереди лошади: сперва раздел, потом статус” — так оценена в монографии ситуация (с. 27). И далее: “Санкционировав раздел дна Каспия, Россия сама нанесла смертельный удар по установленному при ее прямом участии статусу Каспия — основы общего пользования его пространствами и ресурсами” (с. 48). Поскольку российско-казахстанское соглашение подлежит ратификации, ошибку МИДа России исправить еще можно (воля исполнительной власти не равнозначна воле государства), хотя и следует согласиться с автором исследования в том, что “исполнительная власть России при решении вопроса статуса Каспия и разграничения, очевидно, должна была бы заручиться согласием органа государственной власти, обладающего прерогативой ратификации” (с. 52). Российско-казахстанскому соглашению по Каспию, возможно, уготовлены те же негативные для России последствия временного применения, что и последствия применения упомянувшегося Соглашения с США по Берингову морю¹⁵.

В монографии затрагиваются и правовые вопросы управления природными ресурсами Каспия, биологическими и минеральными, хотя, как представляется, эти вопросы требуют более обстоятельного анализа. Их актуальность подтверждает, в частности, решение Совета Государственной Думы Федерального Собрания России провести 5—6 апреля 1999 г. парламентские слушания на тему “О сохранении и использовании природных ресурсов Каспия” (Протокол № 180 заседания Совета Государственной Думы от 22 декабря 1998 г.).

Рецензируемый труд удачно завершается общими правовыми соображениями. Понятно, что руководители новых прикаспийских государств согласно их представлениям о справедливом статусе хотели бы изменить сложившийся и десятилетиями признававшийся международно-правовой статус Каспия. Но такое изменение возможно только на основе договора прикаспийских государств. Практика же односторонних актов, сепаратных межправительственных соглашений, контрактов с “нефтяными компаниями о разработке соответствующих месторождений прямо противоречат ... нормам международного права” (с. 54). И когда с экрана телевизора высокое должностное лицо России заявляет, что сегодня ничто не остановит разработку Азербайджаном и западными компаниями нефтяных месторождений Каспия, вне зависимости от договоренности по

статусу, то это — проявление правового нигилизма. Политика, как и политики, находящиеся не в ладах с правом — не перспективны. И правильно сказано в монографии — консенсусу прикаспийских государств нет альтернативы (с. 52). Иное решение вопроса о Каспии — вне международного права.

¹ П л а т о н. Государство. Законы. Политика — М.: “Мысль”, 1998. — С* 463.

² См.: А. Г р о м ы к о. Новая “великая игра”. Каспий стал средоточием геополитических интересов государств региона. — “Независимая газета”, 20.08.98.

³ Покорение Каспия. “Московский комсомолец”, 21—28 августа 1997.

⁴ В. З и л а н о в. Каспийское море: рыба или нефть? Уникальная система региона может быть разрушена. — “Независимая газета”, 22.08.97.

⁵ В. Ш е л я. Россия не впадает в Каспийское море. — “Новая газета”, 27 июля — 2 августа 1998.

⁶ К о р е ц к и й В.М. Академик В.П. Безобразов в Институте международного права (к столетию Института). — СЕМП, 1972. — М., 1974. — С. 192.

⁷ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 7 февраля 1997 г., принятое при редком единодушии депутатов разных фракций.

⁸ Ю.Е. Ф е д о р о в. Правовой статус Каспийского моря. Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ. Исследование ЦМИ МГИМО № 8. — М., июнь 1996. — С. 17—18.

⁹ Там же. — С. 11.

¹⁰ Трактат, заключенный в Туркменчае 10 февраля 1828 г. — Сборник действующих трактатов, конвенций и соглашений, заключенных Россией с другими государствами. Том I-ый. — С-Петербург, 1902. — С. 168—172.

¹¹ Там же. — С. 169.

¹² Traité additionnel conclu entre la Russie et la Perse a Tourkmentchai, le 10 fevrier 1828. — Сборник действующих трактатов, конвенций и соглашений... — С. 385—389.

¹³ Convention concernant la delimitation a l'Est de la mer Caspienne, signee a Teheran le 9 decembre 1881. — Сборник действующих трактатов, конвенций и соглашений ... — С. 172—174.

¹⁴ Договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Персией от 26 февраля 1921 г. — Документы внешней политики СССР. Том III. — М., 1959. — С. 537.

¹⁵ Т а л л а е в А.Н. Действует ли нератифицированный договор? — “Международное право — International Law”, журнал 1/98/1, с. 207—210.

А.Н. Вылегжанин,
член-корреспондент РАЕН

Рецензия поступила в редакцию в январе 1999 г.