

Каспийское море: подходы к формированию правового статуса

*Келбанов Ё.А.**

Каспийская проблематика охватывает широкий спектр вопросов. Это вопросы судоходства и рыболовства, рационального использования биоресурсов и сохранения экосистемы Каспия, разведки, эксплуатации недр моря. Исключительно большое значение имеют вопросы безопасности в бассейне Каспийского моря, создания механизма сотрудничества прикаспийских государств. Успешное решение этих вопросов во многом связано с выработкой нового правового статуса Каспия. Сегодня безусловно ясно, что без определения нового международно-правового статуса Каспийского моря нельзя рассчитывать на успешное освоение богатств моря, сохранение стабильности и безопасности в регионе. Только на основе прочной и всесторонней договорно-правовой базы можно обеспечить механизм долгосрочного сотрудничества прикаспийских стран, решить вопросы безопасного и стабильного развития региона.

Новые условия требуют совместного поиска путей налаживания регионального сотрудничества для решения всего комплекса вопросов Каспия, неотложного внимания к ним со стороны прибрежных государств. Определение правового статуса Каспия позволит выработать четкие правила привлечения иностранных инвестиций, снизить «политизированность» решения задач по транспортировке углеводородного сырья и в значительной степени уменьшить трения между прикаспийскими государствами.

Договорно-правовая база Каспия

Вплоть до распада СССР в бассейне Каспийского моря сохранялась ситуация, при которой практически два государства – Россия и Персия, а затем СССР и Иран – определяли правовой режим моря.

Первыми международно-правовыми документами относительно Каспия были Санкт-Петербургский (1723 г.) и Рештский (1732 г.) трактаты. По Санкт-Петербургскому трактату к России отошли города Дер-

* Келбанов Ёлбарс Аждарович – к.ю.н.

бент, Баку, а также Гилянская, Мазендеранская и Астрабадская провинции, то есть полоса вдоль всего западного побережья Каспия. Кроме того, Россия добилась господствующего положения в вопросе о праве военного судоходства на Каспийском море¹. Такое право России было подтверждено также и Рештским трактатом 1732 г., согласно которому только военные суда Российской империи могли находиться в акватории Каспийского моря. Договор установил право собственности России на некоторых территориях, уступленных Персией, регламентировал свободу торговли и навигации по Каспийскому морю, а также по рекам Аракс и Кура².

Важной вехой в международно-правовом регулировании отношений на Каспийском море явились Гюлистанский (1813 г.) и Туркманчайский (1828 г.) трактаты, подтвердившие за Россией право полного контроля в бассейне Каспийского моря: свободу плавания торговых судов и исключительное право иметь на Каспии военный флот³.

К числу важнейших российско-иранских договоренностей по Каспию относятся Договор между Россией и Персией от 26 февраля 1921 года и Договор о торговле и мореплавании между СССР и Ираном от 25 марта 1940 года, которые завершили процесс определения режима Каспийского моря.

Согласно Договору 1921 г., Персии было предоставлено право (на равных условиях с Россией) иметь флот на Каспии (ст. 11). Закреплялось положение, согласно которому в составе экипажей судов Персии не должно быть граждан третьих стран, использующих службу на судах под персидским флагом в целях, недружественных в отношении России (ст. 7)⁴.

Договор о торговле и мореплавании между СССР и Ираном 1940 г. привнес новшества относительно некоторых элементов правового режима Каспия. Установлено, что на всем протяжении Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие СССР и Ирану, а также

¹ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 10. М., 1956. С. 8; Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. М.: Международные отношения, 2003. С. 9; Маковский А.А., Радченко Б.М. Каспийская Краснознаменная. М., 1982. С. 8.

² См.: Дипломатический словарь. Т. II. М., 1985. С. 463.

³ См.: Барсегов Ю.Г. Каспий в международном праве и мировой политике. М.: ИМЭМОРАН, 1998. С. 4.

⁴ См.: Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Часть III. М.: Литиздат, 1928. С. 76, 78.

гражданам, торговым и транспортным организациям, плавающим под флагами этих стран (ст. 13). За национальными судами сохранялось право каботажного для перевозки пассажиров и грузов по Каспийскому морю (ст. 12). Кроме того, стороны согласились предоставить друг другу режим наиболее благоприятствуемого государства в отношении перевозки пассажиров, багажа, товаров и других грузов по водным путям (ст. 11). Торговые суда, плавающие под флагом одной из сторон в Каспийском море, в портах другой стороны во время пребывания и при выходе из них были равны во всех отношениях с национальными судами. Для судов, плавающих под флагами обоих государств, была предусмотрена ловля рыбы на Каспии до пределов 10 морских миль (ст. 12)⁵.

Важное значение для определения правового режима Каспия имеет также положение, зафиксированное в обменных нотах представителей СССР и Ирана в день заключения Договора о торговле и мореплавании 1940 г. В них, в частности, указано, что «Каспийское море, рассматриваемое обеими Договаривающимися Сторонами как море советское и иранское, представляет для Договаривающихся Сторон исключительный интерес»⁶.

Таким образом, двусторонние договоренности между Россией и Персией, а затем СССР и Ираном содержат определенные нормы относительно правового режима Каспийского моря. «Они были посвящены в основном крупным проблемам советско-иранских отношений. Тогда же, когда речь шла о Каспийском море, в них рассматривались лишь отдельные вопросы, связанные с мореплаванием, а не со статусом Каспийского моря в том смысле, в каком это понимается сегодня»⁷.

Следует признать, что правовой статус Каспия в нынешнем его понимании, безусловно, в силу объективных причин не мог быть выработан в тот исторический период между СССР и Ираном. Они просто не могли ставить перед собой такой задачи. В тот период правовой режим моря определялся исходя прежде всего из государственных интересов и безопасности двух стран, с учетом сложившейся вокруг Каспия ситуации.

⁵ Там же. С. 143-144.

⁶ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 10. М., 1956. С. 71-72.

⁷ Федоров Ю.Е. Правовой статус Каспийского моря. М.: МГИМО, 1996. С. 28.

Позиции прикаспийских государств по правовому статусу Каспийского моря

В нынешних условиях отношение к существующему режиму Каспия со стороны прибрежных государств крайне противоречиво и служит прежде всего для защиты их собственных интересов в регионе, что находит свое выражение в соответствующих правовых концепциях.

Российская Федерация, опираясь на советско-иранские договоренности по Каспию 1921 и 1940 гг., первоначально была сторонницей концепции общего пользования морем. Ее поддержали Иран и Туркменистан.

По мнению России, Каспийское море не имеет естественного соединения с мировым океаном, представляет собой уникальный внутриконтинентальный водоем, который с международно-правовой точки зрения не может рассматриваться ни как море, ни как озеро. На него не может быть распространено действие Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву. Принцип общего пользования, или кондоминиума, предусматривает, что все права в отношении Каспия принадлежат исключительно прикаспийским государствам и что ресурсы дна и водной толщи моря являются объектом их общей собственности.

Такая позиция сохраняла прежнее влияние России на море, ограничивала присутствие третьих стран в ее бассейне. Кондоминиум на Каспии обеспечивал применение консенсуса при принятии решений и соответственно не допускал проявления самостоятельности членами каспийской пятерки. На любое решение по Каспию могло быть наложено вето в случае несогласия хотя бы одного прикаспийского государства.

Первые шаги в достижении принципа кондоминиума на Каспии нашли отражение в Меморандуме о сотрудничестве между Ираном, Россией и Туркменистаном в освоении минеральных ресурсов Каспийского моря, подписанном 13 ноября 1996 года в Ашхабаде⁸. Однако его положения не обрели своего практического воплощения.

Другие концепции не могли устроить Россию, так как не отвечали ее национальным интересам в бассейне Каспийского моря.

Провозглашение Каспия замкнутым или полузамкнутым морем влекло за собой распространение на его акваторию положений Конвенции

⁸ Меморандум о сотрудничестве Ирана, России и Туркменистана в освоении минеральных ресурсов Каспийского моря от 13 ноября 1996 г. // Вестник Каспия. 1997. № 1. С. 2.

ООН по морскому праву. В этом случае Каспийское море должно было быть поделено между прибрежными государствами на территориальное море (воды), исключительную экономическую зону и континентальный шельф.

Концепция международного пограничного озера в отношении Каспия также не устраивала Россию. Сторонники ее предлагали полный раздел моря на национальные сектора, включая дно и его ресурсы, водную толщу и водную поверхность. Образованные при этом сектора находятся под суверенитетом прибрежных государств и, соответственно, являются неотъемлемой частью их территории.

Применение таких вариантов раздела ограничивает действия России на Каспии и не пригодно с точки зрения ее геополитических интересов. Раздел Каспия коренным образом менял бы веками устоявшиеся правила на море, предельно жестко ограничивал и как никогда ослаблял бы позиции России в Каспийском регионе. Как с точки зрения региональной, так и глобальной геополитики, Россия утрачивала бы свободу плавания на Каспии и, соответственно, контроль в его бассейне. Не случайно Совет Безопасности Российской Федерации заявил о том, что «... исходит из того, что масштабность интересов России на каспийском направлении обуславливает необходимость ее всестороннего присутствия в регионе, проведения там активной политической линии»⁹. Кроме того, в этом случае «... ликвидируется стратегическая связь России с Ираном и возможность достижения России южных берегов Каспия...»¹⁰.

В условиях, когда прибрежные государства приступили к самостоятельному освоению недр моря с привлечением иностранных инвесторов, и обнаружив, что они начали проектировать свои маршруты в обход российской территории, «Россия постепенно стала сдавать свои в общем-то юридически безупречные позиции»¹¹. В переговорах по Каспию возобладала «партизанщина представителей нефтяного бизнеса»¹².

Первоначально Россия предложила вариант частичного раздела Каспия путем закрепления за каждым прибрежным государством до 45-мильной зоны функциональной (ресурсной) юрисдикции, а впус-

⁹ О политике России в Каспийском регионе // Вестник Каспия. 2000. № 3. С. 3.

¹⁰ Амирахмadian Б. Пути, связывающие Кавказ с Ираном. Существующие проблемы и перспектива дальнейшего сотрудничества // Аму-Дарья. 1999. № 2. С. 102.

¹¹ Куртов А. Каспийское море: непоследовательность России наносит ущерб национальным интересам // Вестник Каспия. 2000. № 3. С. 25.

¹² Там же.

ледствии полный раздел дна Каспия при сохранении водной толщи и водной поверхности в общем пользовании.

Реальным воплощением российской позиции стало подписание соглашений о разграничении дна Каспия сначала с Казахстаном (6 июля 1998 года)¹³, а затем с Азербайджаном (23 сентября 2002 года). Далее Россия вместе с Казахстаном и Азербайджаном подписала трехстороннее соглашение, предусматривающее точку стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря¹⁴.

Отказ России от концепции общего пользования ресурсами Каспия был неоднозначно воспринят прикаспийскими странами и специалистами в этой области.

Иран выступил категорически против раздела дна Каспия. В заявлении МИД Исламской Республики Иран, сделанном в феврале 1998 г., указано, что в договорах между Россией и Ираном от 26 февраля 1921 года, а также СССР и Ираном от 25 марта 1940 года нет никаких положений, касающихся делимитации Каспийского моря. Поэтому до тех пор, пока правовой режим Каспийского моря не будет согласован в рамках договоренности всех прикаспийских государств, существующий правовой режим, установленный в вышеупомянутых документах, будет по-прежнему иметь обязательную силу, а любая попытка поделить Каспийское море будет неприемлемой.

По мнению иранских специалистов, хотя по многим региональным и международным вопросам позиции России и Ирана совпадают, тем не менее последние действия России свидетельствуют о том, что Москва не обращает должного внимания на общие с Ираном интересы. Подписание двусторонних соглашений свидетельствует о том, что Россия проявляет поспешность. С точки зрения долгосрочных перспектив такие действия причинят ущерб Ирану¹⁵.

В свою очередь, Азербайджан поддержал российско-казахстанское соглашение, назвав его принятие «серьезным шагом вперед». Хотя оно «не решило проблему полностью, но, тем не менее, заложило фундамент формирования будущего международно-правового статуса Каспия...»¹⁶.

¹³ См.: Вестник Каспия. 1998. № 4. С. 3-5.

¹⁴ Соглашение между Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой и Республикой Казахстан о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря (Алматы, 14 мая 2003 г.) // Вестник Каспия. 2003. № 3, С. 1.

¹⁵ См.: Азадбахш Х. Уникальный водоем не должен стать яблом раздора // www.Iran.ru 10 июня 2002 г.

¹⁶ Мамедов Р. Международно-правовая делимитация Каспийского моря. Баку. 2001. С. 25, 29.

Ряд политиков и ученых называли российско-казахстанское соглашение «важным правовым прецедентом, способным повлиять на решения и действия остальных прибрежных государств»¹⁷, а также документом, сыгравшим роль «могильщика» концепции кондоминиума на Каспии¹⁸.

«Российско-казахстанское соглашение о разделе дна Каспия, – отмечает А. Александров, – даст толчок в процессе раздела моря и сыграет на руку Азербайджану», и далее: оно «...не только противоречит принципам и нормам международного права, но и российским интересам в регионе»¹⁹. «Подписав с Казахстаном соглашение о разделе дна Каспия, – отмечает Ю. Барсегов, – Россия тем самым признала совершенные до этого односторонние акты присвоения. Теперь отношение России к разделу Каспия может рассматриваться уже не как молчаливое признание, а как официальное согласие со всеми последствиями»²⁰.

Таким образом, на сегодняшний день концепция Россия по правовому статусу Каспия состоит в том, чтобы разделить только дно моря, на которое должна распространяться ресурсная юрисдикция каждого прикаспийского государства при сохранении в общем пользовании водной толщи и водной поверхности. Исключение в этом плане составляет 15-мильная зона, которая должна быть отведена каждому прибрежному государству как зона таможенного, пограничного и санитарного контроля.

Исламская Республика Иран, так же как и Россия, первоначально выступала с концепцией общего пользования морем. Такой подход базировался на положениях договоров, заключенных Россией и Ираном 1921 и 1940 гг., а также «...был обусловлен тем, что при секторальном делении моря на его долю пришлось бы наименьшая часть углеводородных запасов Каспия»²¹.

В рамках принципа кондоминиума на Каспии Иран в то же время выступает за то, чтобы каждое прибрежное государство имело свою

¹⁷ Кочумов Я.Х. Соотношение интересов и политика государств региона Каспийского моря // Вестник Министерства иностранных дел Туркменистана. 1999. № 2. С. 63.

¹⁸ Там же. С. 63.

¹⁹ Александров А. Кому выгоден раздел Каспия // Независимая газета. 1998. 23 сентября.

²⁰ Барсегов Ю.Г. Каспий в международном праве и мировой политике. М.: ИМЭМО РАН, 1998. С. 24.

²¹ Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. М.: Междунар. отношения. 2003. С. 96.

национальную зону, определяемую по взаимной договоренности сторон. Оставшаяся срединная часть Каспия должна стать общим достоянием всех прикаспийских государств.

Иран явился инициатором заключения Договора о региональном сотрудничестве на Каспийском море, предусматривающего учреждение организации прикаспийских государств, в рамках которой решались бы все вопросы жизнедеятельности на море. Проект определяет Каспийское море как замкнутый внутриконтинентальный водоем с единой экологической системой, что не сочетается с концепцией раздела моря. Хотя первоначально Договор был поддержан большинством прикаспийских стран, его не удалось заключить в связи с отсутствием необходимого консенсуса.

В настоящее время, учитывая позиции прикаспийских стран, придерживающихся позиции раздела Каспия, Иран отстаивает свой вариант. Имея в виду запасы углеводородного сырья, он предлагает разделить Каспий на равной и справедливой основе. Речь идет о разделе Каспия на пять равных частей между прикаспийскими государствами. При этом такой подход, по мнению экспертов Ирана, соответствует международно-правовому принципу справедливости.

По существующим методикам разграничения морских пространств российский сектор должен составить около 20, а казахстанский – почти 30 процентов. Поэтому концепция равнодолевого раздела Каспийского моря существенно затрагивает интересы других прикаспийских государств и маловероятно, что будет реализована на практике.

Кроме того, Иран настаивает на том, чтобы все вопросы, относящиеся к Каспию, решались только прикаспийскими странами без вмешательства других государств. До определения нового правового статуса Каспийского моря любое освоение его ресурсов Иран считает незаконным. По его мнению, все двусторонние договоренности по Каспию, прежде всего соглашения о разделе дна Каспия между Россией и Казахстаном, Россией и Азербайджаном, а также Казахстаном и Азербайджаном, являются недействительными.

Таким образом, политика Тегерана направлена на формирование такой правовой модели Каспия, которая не допускала бы присутствия в его бассейне третьих стран. Речь идет о создании в бассейне Каспия особой зоны региональной безопасности, выработке политико-правовых механизмов по недопущению внешнего вмешательства в каспий-

ские процессы, проникновения в регион западных стран, и прежде всего США. По мнению Ирана, присутствие Запада в регионе не решит, а еще более ухудшит без того сложную ситуацию.

Республика Казахстан первоначально, как и Азербайджан, отстаивала озерный вариант раздела Каспия на национальные сектора. Однако в середине 1995 г., учитывая жесткое противостояние между прикаспийскими государствами по определению правового статуса Каспийского моря, выступил за вариант, который позволял максимально сблизить стороны, подвести их к компромиссному решению. «Казахстан занял промежуточную позицию, предлагая секторальный подход в отношении дна и недр и принципы общего пользования для судоходства, рыболовства, воздушного пространства, сотрудничества в области охраны окружающей среды»²².

Республика Казахстан как правопреемник бывшего СССР признает двусторонние договоры по Каспию, заключенные между Россией и Персией, а затем между СССР и Ираном 1921 и 1940 гг. Однако в новых условиях считает, что они не могут служить правовыми документами, регулирующими отношения прибрежных государств по Каспийскому морю на взаимовыгодной основе и в полном объеме.

Суть позиции Казахстана сводится к тому, чтобы «... в максимальной степени воспользоваться нормами действующего международного права, в частности распространить на Каспий отдельные положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., используя их с учетом особенностей моря как единой экологической системы. Дно и ресурсы дна предполагалось разделить между всеми каспийскими государствами на экономические зоны. В пределах этих зон стороны будут обладать исключительными правами на ведение разведки и разработку 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 казахстанская сторона выразила готовность пойти на самые широкие компромиссы вплоть до кондоминиума»²³.

Такой подход ранее предлагался нами еще в 1995 г. в качестве варианта для определения правового статуса Каспийского моря²⁴.

²² Нурсултан Назарбаев: как нам поделить Каспий // Известия. 2002. 4 октября.

²³ Токаев К.К. Дипломатия Республики Казахстан. Астана: Елорда, 2001. С. 383.

²⁴ См.: Кепбанов Ё.А. Международно-правовые аспекты внешней политики Туркменистана // Государство и право. 1995. № 4. С. 106.

Водную толщу и поверхность моря казахстанская сторона предлагает разделить «...согласно общепризнанной международной практике на территориальные моря, рыболовные зоны и открытое море. При этом внешние границы территориальных морей должны быть государственными границами»²⁵.

В настоящее время Казахстан последовательно претворяет в жизнь свою позицию: им подписаны соглашения с Россией и Азербайджаном о разделе дна Каспийского моря, успешно проведены переговоры с Туркменистаном о координатах прохождения разграничительной линии на Каспии, принимаются активные меры по привлечению иностранных инвестиций в целях освоения углеводородного сырья Каспия.

Азербайджанская Республика относит Каспий к пограничным озерам и предлагает разделить его на национальные сектора, которые будут являться суверенной территорией прикаспийских государств. Соответственно разделу подлежат дно, водная толща и водная поверхность Каспийского моря. Раздел на сектора между прибрежными государствами должен осуществляться по принципу «срединной линии» (линия, которая является равноудаленной от ближайших точек береговой линии противлежащих государств).

Выдвижение подобной концепции преследует прежде всего экономические интересы Баку. Оскудение запасов нефти на суше толкали Азербайджан к ускоренному освоению новых месторождений на шельфе Каспия. На конец 1997 г. из недр Азербайджана было добыто 1355 млн т нефти, из них 930 млн т было получено из скважин на суше и 425 млн т пришлось на морскую добычу. По данным ГНКАР, на 1 января 1998 года остаточные запасы нефти на 38 сухопутных месторождениях Азербайджана составили 155 млн т. Средняя степень их выработанности оценивается в 87%. В то же время остаточный потенциал разрабатываемых в то время 17 морских месторождений равнялся 135 млн т, а степень их выработанности составляла 59%, средняя производительность каждой из более чем 5400 эксплуатационных скважин ГНКАР на суше составляла 0,7 т нефти, тогда как более чем 1730 морских скважин производили в среднем 14,4 т нефти в сутки каждая²⁶.

²⁵ Выступление министра иностранных дел Казахстана К. Токаева на 14-м заседании Специальной рабочей группы по разработке Конвенции о правовом статусе Каспийского моря // Казахстан и современный мир. 2004. № 3. С. 167; Дипломатический курьер. 2004. I-II квартал. С. 108.

²⁶ Куртов А. Каспийское море: непоследовательность России наносит ущерб национальным интересам // Вестник Каспия. 2000. № 3. С. 25.

Энергетическая зависимость Азербайджана от морских источников нефти существенно повлияла на его политику на Каспии. Объявив в одностороннем порядке, без учета мнений других прикаспийских государств, о своем секторе на Каспии и о своих притязаниях на ресурсы, Азербайджан инициировал подписание 20 сентября 1994 года контракта на разработку углеводородов с участием ряда зарубежных нефтяных компаний Запада и создал международный нефтяной консорциум.

Западный вектор политики Баку был обусловлен необходимостью привлечения инвестиций для освоения углеводородного сырья на морском шельфе и создания гарантий безопасности. Безопасность в энергетической политике Азербайджана за счет Запада позволяет ему проводить свои интересы на Каспии с сознанием присутствия здесь законных интересов других прибрежных государств. В свою очередь, Запад сделал ставку на Азербайджан как на наиболее благоприятного партнера для проникновения в регион и гаранта получения прибыли.

Безусловно, концепция пограничного озера широко применяется в международной практике, и при согласии всех прибрежных государств могла бы быть учтена при формировании международно-правового статуса Каспия. Однако методы, которые взял на вооружение Азербайджан в процессе реализации этой концепции, вызвали крайне негативную реакцию со стороны прикаспийских государств, выступивших с резкими заявлениями о его неправомерных действиях.

Первоначально Россия, а затем Иран и Туркменистан официально направили в адрес ООН ноты протеста относительно незаконных действий Азербайджана на Каспии. В этой связи вызывает недоумение высказывание Р. Мамедова, что «Азербайджанская Республика при выборе того или иного средства всегда исходила из благих намерений достижений равноправной выгоды, без желания вступить в тяжбу с кем-либо, действовать без обмана, шантажа и других некорректных действий. Нередко при выборе ориентира в нефтяной дипломатии приоритет отдавался политике «открытых дверей» или «сбалансированной политике»²⁷.

В этой связи справедливо возникает вопрос, почему некоторые прибрежные государства вынуждены были обратиться к крайним мерам и задействовать свои вооруженные силы? Становится очевидным, что действия Азербайджана шли вразрез с интересами других прибреж-

²⁷ Мамедов Р. Нефтяная политика Баку // Международная жизнь. 2001. № 3. С. 51.

ных государств и до сих пор остаются причиной создавшейся непростой атмосферы переговорного процесса между участниками каспийской пятерки.

В этом отношении весьма точно высказался Вагиф Гусейнов, который отметил, что, «дав согласие западным корпорациям на участие в разработке новых нефтяных месторождений на Каспии, руководство Азербайджана начало крупную политическую игру, построенную на балансировании и маневрировании между интересами ведущих нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих стран мира»²⁸.

Прежде всего, Азербайджан, не дожидаясь урегулирования вопроса правового статуса Каспия, заявил о существовании своего сектора на Каспии и закрепил данное положение в новой Конституции республики 1995 г. С юридической точки зрения речь шла об одностороннем отводе (аннексии) определенной части акватории Каспия и распространении на него суверенитета Азербайджана. Не имея договоренностей с другими прикаспийскими странами, Азербайджан, произвольно определив очертания своего сектора, приступил к освоению нефтяных месторождений, обосновывая это так называемой «традиционно сложившейся практикой на Каспии».

Пока не установлены правила игры на Каспии, односторонние действия Азербайджана вызывают неоднозначную, а порой отрицательную реакцию со стороны ряда прикаспийских государств. Это, в свою очередь, существенно повышает степень конфликтного потенциала в бассейне Каспийского моря. Необходимо понять, что не может быть достигнуто согласия (равновесия), баланса сил на Каспии за счет интересов других прикаспийских государств. Такая позиция только усугубляет ситуацию на Каспии, ведет к открытой конфронтации.

Несмотря на отсутствие международно-правового регулирования вопросов разработки и освоения углеводородов на Каспии, Азербайджан, опираясь на никем не признанное правовое нововведение, под различными предлогами продолжает работы на спорных территориях. Причем в основе такого подхода лежит практика хозяйственного освоения Каспия, имевшая место в советское время.

Не упоминая, что Миннефтегазпром был общесоюзным органом отраслевого управления, который на Каспийском море был представлен Всесоюзным объединением «Каспморнефтегаз», намеренно утри-

²⁸ Гусейнов В.А. Каспийская нефть. Экономика и геополитика. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. С. 44.

руется роль советских специалистов и утверждается, что нефтяные месторождения на море якобы были открыты и осваивались азербайджанскими специалистами.

В обоснование своей позиции делается ссылка на древнеримское право как средство решения спорных вопросов. Описывая правомерность применения принципов древнеримского права к территориальным спорам на Каспии, Р. Мамедов выделяет принцип “*uti possidetis*”, означающий: «кто освоил месторождение раньше всех, тот продолжает владеть», то есть «вопреки пожеланиям и претензиям оспаривающего государства, мировая практика и общие принципы права защищают право первооткрывателя и право освоения. Право собственности на месторождение сохраняется только за старым владельцем, и любые попытки лишить его этого права могут привести к нежелательным последствиям»²⁹.

«В споре между Азербайджаном и Туркменистаном, – далее заключает Р. Мамедов, – применение этих принципов древнеримского права, безусловно, предопределяет правоту первой стороны. Почти все нефтяные месторождения в Каспийском море были открыты Азербайджаном (Азербайджанской ССР) в советский период. При этом с момента открытия они находились в постоянном владении вначале Азербайджанской ССР, а затем Азербайджанской Республики»³⁰.

Безусловно, никто не оспаривает возможность применения в качестве доказательств по поводу территориальной принадлежности государств принципов древнеримского права. Однако признание «традиционно сложившейся практики на Каспии» неоправданно с точки зрения законодательства и практики бывшего Союза, а также принципов и норм международного права.

Это обусловлено тем, что в рамках единого государства, каковым являлся Союз ССР, земля и ее недра, в том числе и нефтегазовые ресурсы, являлись исключительной собственностью СССР. Данное положение было зафиксировано как в Конституции СССР, так и в текущем общесоюзном законодательстве. В частности, в ст. 3 Закона СССР «О континентальном шельфе» было записано, что «Естественные богатства континентального шельфа являются государственной собственностью СССР. Под естественными богатствами континентального

²⁹ Мамедов Р. Международно-правовая делимитация Каспийского моря. Баку, 2001. С. 46-48.

³⁰ Там же. С. 48.

шельфа понимаются минеральные и прочие неживые ресурсы поверхности и недр морского дна...»³¹.

Таким образом, союзные республики, в том числе и Азербайджанская ССР, не являлись собственниками углеводородного сырья на Каспии и, соответственно, не могли им владеть. Только этот факт позволяет утверждать неприемлемость принципа *“uti possidetis”*. Вполне объяснимо, что концепция освоения ресурсов Каспия, навязываемая Азербайджаном, выстроена таким образом, чтобы с помощью юридической «эквилибристики» оправдать свои односторонние действия на Каспии.

Можно со всей определенностью отметить, что с международно-правовой точки зрения предложенная Азербайджаном концепция несостоятельна, равно как несостоятельны и обвинения в адрес Туркменистана о юридической безграмотности, которые выражены Р. Мамедовым в его «фундаментальном» труде о проблемах статуса Каспия³². Неправомерно признание принадлежности месторождений углеводородных ресурсов за какой-либо из бывших республик на основании того, что во времена СССР они были разведаны, открыты и разрабатывались ее специалистами. Если следовать такой логике, то все месторождения, открытые в советской части Каспия, должны стать собственностью Азербайджана. Нетрудно понять смысл такого подхода, который состоит в одностороннем присвоении результатов многолетней деятельности многонациональной семьи советских нефтяников на Каспии, инфраструктуры, созданной совместными усилиями всех бывших республик СССР.

Исходя из организационных, производственных и финансовых ресурсов, освоение нефтяных месторождений на Каспии было не под силу ни одной из бывших республик Союза ССР. Нефтегазовая отрасль, как упоминалось выше, находилась в подчинении общесоюзных органов управления. Поэтому не случайно, что в реализации задач по освоению нефтегазовых месторождений на Каспии принимало участие около двух десятков общесоюзных министерств и ведомств. Все предприятия, учреждения и организации, расположенные в бассейне Каспийского моря и связанные с освоением нефтегазовых ресурсов, являлись подразделениями этих министерств, т.е. были

³¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 6. Ст. 40.

³² Мамедов Р. Международно-правовая делимитация Каспийского моря. Баку, 2001. С. 38-39.

союзного подчинения. В частности, организацией, осуществляющей работы на Каспии, являлось Всесоюзное промышленное объединение «Каспморнефтегаз», непосредственно подчиненное Министерству нефтегазовой промышленности СССР. В организационную структуру этого ВПО входило Производственное объединение «Челекенморнефтегаз», расположенное в г. Челекен бывшей Туркменской ССР.

Таким образом, тезис об участии в работах по освоению каспийской нефти преимущественно азербайджанских структур и специалистов не соответствует действительности. Месторождения на Каспии разрабатывались в одинаковой мере как туркменскими, так и азербайджанскими нефтяниками, а если быть более точными, специалистами республик бывшего Союза ССР.

Неоправданна ссылка и на решение Министерства нефтегазовой промышленности СССР, в соответствии с которым было произведено секторальное деление советской части акватории Каспия в целях его хозяйственного освоения. Во времена СССР, как и сейчас, ведомственный нормативный акт не мог служить основанием для установления административно-территориального деления, в том числе и на Каспии. В бытность Союза ССР эти вопросы решались на уровне закона и являлись прерогативой высших органов государственной власти СССР. Ссылка на решения ведомств, входивших в систему органов исполнительной власти СССР, для оправдания позиции раздельного пользования морем не выдерживает никакой критики. Принципиально важно отметить, что решения отраслевых органов являлись подзаконными нормативно-правовыми актами. Поэтому рассматривать их в качестве правовой основы для определения межреспубликанских границ на Каспии и попытки вывести это на международно-правовой уровень с целью оправдания так называемой «сложившейся практики» не сочетается ни с традиционными нормами обычного права, ни тем более с общепризнанными международно-правовыми нормами.

Признание «принципа сложившейся практики» не сочетается также и с требованиями норм международного права и современной ситуацией на Каспии. В соответствии с международным правом нельзя считать «сложившейся практикой» отношения, которые имели место внутри какого-либо одного государства. Имеются в виду отношения между союзными республиками в рамках единого общесоюзного государства. Такой практикой могут быть признаны отношения,

которые складываются во взаимоотношениях между суверенными государствами и которые признаются ими³³.

С привлечением инвесторов к освоению углеводородного сырья на Каспии позиция Азербайджана стала постепенно меняться. Первоначально в июле 1998 г. по итогам визита делегации Российской Федерации в Баку Азербайджан выразил готовность подписать соглашение с Россией о разграничении дна Каспийского моря. В Совместном заявлении Российской Федерации и Азербайджанской Республики о принципах сотрудничества на Каспийском море, принятом 9 января 2001 года, Азербайджан согласился, что к консенсусным решениям по Каспию следует продвигаться поэтапно, причем на первом этапе целесообразно разграничить его дно³⁴. Чуть позже концепция Азербайджана по разделу дна Каспия нашла свое закрепление на уровне соглашений, подписанных с Республикой Казахстан (29 ноября 2001 года)³⁵ и Российской Федерацией (23 сентября 2002 года), что окончательно подтвердило позицию Баку по данному вопросу.

Таким образом, Азербайджан поддержал раздел дна Каспия в качестве промежуточного этапа на пути его полного секторального раздела. В то же время Баку прекрасно осознает, что никакого продолжения в разделе Каспия Россия не допустит. Представляется, что Россия ни при каких условиях не пойдет на секторальный раздел моря, так как это противоречит ее национальным интересам, лишает геополитического присутствия и влияния в бассейне Каспийского моря, что недопустимо с точки зрения сохранения баланса сил и безопасности в регионе.

Говоря о разделе дна Каспия, Россия вкладывает сюда совсем иной смысл, нежели Азербайджан. Если Баку при разделе моря на национальные сектора имеет в виду их как части суверенной территории прибрежных государств, то Россия говорит об установлении на дне Каспия не территориальной, а ресурсной юрисдикции, то есть о суверенных правах прибрежных государств на недропользование. «Здесь

³³ Кепбанов Ё.А. Подходы Азербайджанской Республики к определению правового статуса Каспийского моря // Московский журнал международного права. 2003. № 1. С. 109.

³⁴ См. Вестник Каспия. 2001. № 1. С. 1-2; Дипломатический вестник МИД РФ. 2001. № 2. С. 48-49.

³⁵ Соглашение между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой о разграничении дна Каспийского моря между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой // Вестник Каспия. 2002. № 2. С. 1-2.

есть один очень важный нюанс. На дне разграничивается не территория, а перспективные структуры и месторождения, т.е. госграницы не проводятся и под водой. В отличие от территориальной такая юрисдикция называется ресурсной. Утверждения, нередко появляющиеся в СМИ, будто бы, согласившись на разграничение дна, Россия согласилась на раздел моря на национальные сектора, – либо заблуждение, либо злонамеренное искажение истины»³⁶.

Туркменистан избрал наиболее гибкую позицию по вопросу о статусе Каспия, постоянно оставляя себе возможность для маневров. Гибкость его позиции выражалась в принципиальной готовности поддерживать любой из вариантов статуса Каспия, при котором имело бы место согласие всех прикаспийских государств³⁷.

На начальном этапе переговорного процесса по определению правового статуса Каспийского моря Туркменистан был сторонником концепции совместного пользования моря (кондоминиума), которого придерживались Россия и Иран. Такой шаг, на наш взгляд, опирался на существующую договорно-правовую базу, сложившуюся на Каспии и, соответственно, учитывал российско-иранский фактор в регионе. При решении проблемы статуса Каспия для Туркменистана как постоянно нейтрального государства приоритетными были вопросы безопасности и стабильности в регионе. Понимая важность развития топливно-энергетического комплекса страны, разработки углеводородных ресурсов дна Каспийского моря, Туркменистан тем не менее считает приоритетным сохранение Каспийского бассейна как зоны мира и многостороннего сотрудничества.

Преобладающая в начале концепция кондоминиума постепенно стала утрачивать свой смысл после односторонних разработок на Каспии Азербайджана и отказа от нее России. Вот почему в 1998 г. Туркменистан вынужден был отказаться от концепции общего пользования и отдать предпочтение разделу Каспия на национальные сектора. Позиция Туркменистана по секторальному разделу Каспия была официально зафиксирована в Совместном заявлении по итогам переговоров министров иностранных дел и экспертных групп Туркменистана

³⁶ Урнов А. О международно-правовом статусе Каспийского моря // Вестник Каспия. 2000. № 3. С. 12.

³⁷ Кочумов Я.Х. Проблемы Каспия в контексте национальных интересов государств // Материалы 6-й Международной конференции «Нефть и газ Туркменистана в «Золотом веке» туркменского народа». Ашхабад, 17-18 октября 2001 г. С. 137.

и Азербайджанской Республики от 5 февраля 1998 года³⁸, а чуть позже в Коммюнике о работе второго заседания Специальной рабочей группы по разработке Конвенции о правовом статусе Каспийского моря от 17 декабря 1998 года³⁹.

В то же время Туркменистан продолжает выступать за гибкость подходов при выработке статуса Каспия. Его устраивает как принцип секторального раздела моря, так и преобладавшая ранее концепция кондоминиума. Главное для Туркменистана – чтобы были в полном объеме учтены интересы всех прибрежных государств, чтобы сотрудничество на Каспии строилось на основе взаимоуважения, равноправия и взаимной выгоды. Каспий должен быть морем согласия, а его богатства – достоянием всех прибрежных государств, каждое из которых имеет право на равновеликую часть водоема⁴⁰.

Говоря о разделе дна Каспия на предмет раздельного освоения его ресурсов при сохранении в общем пользовании водной толщи, Туркменистан, возможно, поддержит этот подход. Такой вывод основывается на высказывании Президента Туркменистана С.А. Ниязова, который по итогам визита в Казахстан в 2001 г. отметил, что его точка зрения ничем не отличается от позиции Москвы и Казахстана⁴¹. Кроме того, это подтверждается и тем, что в газете «Нейтральный Туркменистан» за 28 января 2005 года опубликовано «Сообщение к вопросу о переговорах между Туркменистаном и Азербайджанской Республикой по разграничению дна и недр Каспийского моря между Туркменистаном и Азербайджанской Республикой», в котором отмечается, что «Туркменистан является активным участником разработки международно-правовых документов по определению правового статуса Каспийского моря. При этом Туркменистан, будучи сторонником международно-правового разграничения дна и недр Каспийского моря, последовательно выступает за его осуществление на основе принципа срединной линии с учетом общепризнанных норм международного права»⁴². Что касается водной толщи и водной поверхности Каспия, Туркменистан выступает за создание 12-мильной прибрежной зоны и 35-мильной зоны экономических интересов. Остальная срединная

³⁸ См. Вестник Министерства иностранных дел Туркменистана. 1998. № 1. С. 24.

³⁹ См. там же. 1998. № 4. С. 60-61; Вестник Каспия, 1998, № 6. С. 71.

⁴⁰ Ниязов С. Туркменистан встречает XXI век с надеждой и верой в себя и в человечество // Независимая газета. 1998. 20 июня.

⁴¹ Панорама. 2001. 7 июля; Коммерсантъ. 2001. 6 июля.

⁴² Нейтральный Туркменистан. 2005. 28 января.

часть моря должна стать объектом общего пользования для свободы судоходства.

Закономерным в процессе формирования нового правового статуса Каспийского моря стал первый саммит глав прикаспийских государств в апреле 2002 года в Ашхабаде.

Говоря о нем, нельзя однозначно утверждать, что он закончился безрезультатно, имея в виду лишь то, что по его итогам не было принято никакого документа. Это весьма упрощенный подход. Учитывая сложную геополитическую ситуацию в регионе, процесс формирования нового международно-правового статуса Каспийского моря сталкивается с большими трудностями и, очевидно, не может быть решен за короткое время.

Вместе с тем важность состоявшейся встречи заключается в следующем.

Во-первых, за десятилетие существования каспийской проблематики встреча на высшем уровне состоялась впервые, что свидетельствует о том, какое большое значение придают прибрежные страны бассейну Каспийского моря. Не случайно в этой связи принято решение о необходимости продолжения диалога, придания встречам регулярного характера, что свидетельствует о сложности и стремлении прибрежных стран развязать узел каспийских проблем. На состоявшейся в Москве второй встрече министров иностранных дел прикаспийских государств рассмотрен вопрос о проведении в Тегеране второго каспийского саммита.

Во-вторых, на встрече впервые на уровне президентов были представлены и обсуждены позиции прикаспийских стран по вопросу о новом правовом статусе Каспийского моря. Это позволило ознакомиться с позициями друг друга и сверить шаги на пути к достижению согласия.

В-третьих, встреча в Ашхабаде придала импульс усилиям прикаспийских стран в деле формирования нового правового статуса Каспия, в корректировке и сближении их позиций. В частности, двусторонние договоренности делают все более близким достижение многостороннего соглашения по определению нового правового статуса Каспийского моря.

И, в-четвертых, по итогам встречи можно сделать однозначный вывод, что все прикаспийские страны в той или иной форме высказыва-

ются за раздел Каспия, что вносит серьезные изменения в ныне существующее положение моря как объекта общего пользования.

В настоящее время большой прогресс между прикаспийскими государствами достигнут в области охраны окружающей среды Каспия: они впервые в пятистороннем формате 4 ноября 2003 года в Тегеране подписали Рамочную конвенцию в этой сфере правоотношений. Тем самым мнение о первичности Конвенции о правовом статусе Каспия по отношению к другим правовым документам утратило свой смысл и открылся путь для заключения других неотложных соглашений, касающихся жизнедеятельности на море (судоходства, биологических ресурсов и др.). Правда, в конечном итоге они должны базироваться на будущей Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, проект которой усиленно обсуждается Специальной рабочей группой на уровне заместителей министров иностранных дел прикаспийских государств.

Такова на сегодняшний день ситуация вокруг Каспия и подходы прикаспийских государств к решению вопроса о его правовом статусе. Безусловно, каждое прикаспийское государство при решении проблемы правового статуса, Каспия исходит исключительно из своих национальных интересов и, соответственно, такой подход имеет право на существование. В то же время сложившаяся ситуация и потеря времени в определении статуса Каспийского моря отрицательно сказываются на отношениях между прибрежными странами. Поэтому в нынешних условиях актуальным для всех прибрежных государств является уважение к правам и интересам друг друга и проявление разумных компромиссов.