

G.S. Sarkulova

The Role of Kazakhstan in Forming the International Legal Framework of the Caspian Sea Status

The influence of the Kazakhstan Republic on forming the international legal framework of the Caspian Sea status after 1991, as well as the respect to the sea status contracts concluded during the Soviet period is analyzed. The author identifies key messages and approaches to the management of sovereign Kazakhstan regulating relations around the issue of the Caspian Sea. Particular attention is paid to the strategic partnership of Kazakhstan and the Russian Federation in promoting Astana's interests in the Caspian region.

Key words and word-combinations: the Caspian Sea, the Republic of Kazakhstan, strategic partnership.

Анализируется влияние Республики Казахстан на формирование международной нормативно-правовой базы статуса Каспийского моря после 1991 г., а также отношение к договорам, заключенным по статусу моря в советский период. Автор выделяет ключевые тезисы и подходы руководства суверенного Казахстана к проблеме регулирования отношений вокруг Каспия. Особое внимание уделено стратегическому партнерству Казахстана с Российской Федерацией в деле продвижения интересов Астаны в каспийском регионе.

Ключевые слова и словосочетания: Каспийское море, Республика Казахстан, стратегическое партнерство.

УДК 327(574)

ББК 66.4(5Каз)

Г.С. Саркулова

**РОЛЬ КАЗАХСТАНА
В ФОРМИРОВАНИИ
МЕЖДУНАРОДНО-
ПРАВОВОЙ БАЗЫ СТАТУСА
КАСПИЙСКОГО МОРЯ**

До 1991 г. проблемы с определением статуса Каспия не возникало, так как исторически он устанавливался международными договорами и соглашениями двух прибрежных государств — России и Персии (XVIII—XIX вв.). Его изменение произошло вследствие заключения договора РСФСР с Персией 26 февраля 1921 г., который уточнял и развивал правовой статус Каспийского моря, установленный двусторонними соглашениями России и Персии [1]. С содержательной стороны основные изменения в правовом статусе моря сводились к тому, что Каспий перестал находиться в исключительной юрисдикции России. Персия получила право на плавание судов под своим флагом и на осуществление рыболовной деятельности. Заключенный в 1940 г. двусторонний советско-иранский договор о торговле и мореплавании также затрагивал элементы статуса Каспийского моря [2].

Примечательно, что двусторонние договоры 1921 и 1940 гг. не устанавливали государственных границ СССР и Ирана на водной поверхности Каспийского моря. Тем не менее, как отмечает иранский дипломат М.Х. Махдиян, несмотря на отсутствие морской границы на Каспии, советские пограничники задерживали иранские (преимущественно рыболовецкие) суда при

пересечении ими линии Астара — Гасан-Кули, проведенной по поверхности моря между двумя возвышающимися над ним точками на территории Ирана, а затем с извинениями отпускали и сопровождали к иранским территориальным водам [3, с. 133].

В 1991 г. после распада СССР в регионе Каспийского моря количество прибрежных государств увеличилось с двух до пяти: помимо России и Ирана прикаспийскими государствами стали Азербайджан, Казахстан и Туркменистан. В связи с образованием новых государств был поставлен вопрос о правопреемстве Российской Федерации, Азербайджана, Казахстана и Туркменистана в отношении Советского Союза. Положения Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г. [4] гарантировали государствам — участникам СНГ в соответствии с их конституционными процедурами выполнение международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений СССР. Оснований для оспаривания правопреемства в отношении договора 1940 г. не должно было возникать. Следовательно, можно считать правомерным судоходство на Каспии не только под флагами России и Ирана, но и Азербайджана, Казахстана и Туркменистана, а также отсутствие государственных границ на море. Помимо этого указанные государства сохраняли за собой право исключительного рыболовства в десятимильной прибрежной водной зоне.

Ответ на вопрос о правопреемстве Азербайджана, Казахстана и Туркменистана в отношении договора 1940 г. не вызвал споров и опирался на нормы Алма-Атинской декларации, однако правопреемство новых прикаспийских государств к правам и обязательствам РСФСР по договору 1921 г. оказалось несколько дискуссионным. Возобладал прагматический подход, направленный на учет интересов всех пяти государств: права по договору 1921 г. от РСФСР перешли к СССР и впоследствии к Азербайджану, Казахстану и Туркменистану, которые стали обладателями прав и обязательств не только по договору 1921 г., но и по предыдущим соглашениям между Россией и Персией.

Позиция новых прибрежных государств, в частности Казахстана, поставила под сомнение оформленный двусторонними советско-иранскими договорами правовой статус Каспийского моря. В распоряжении премьер-министра Республики от 28 июля 1994 г. № 295-р «По проблеме Каспийского моря» содержались директивы относительно его правового статуса [5]. В связи с распадом СССР прежний правовой статус Каспийского моря по договорам 1921 и 1940 гг. признавался не соответствующим новым геополитическим реалиям (п. 1). Для определения нового правового статуса Каспийского моря Казахстан исходил из следующих приоритетов:

1) правовой статус моря должен обеспечить Республике международно признанные основания и реальные возможности для разработки и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов казахстанской части Каспийского моря в целях социально-экономического развития страны;

2) обеспечение Казахстану благоприятного климата для решения вопросов судоходства и рыболовства на Каспийском море;

3) решение экологических проблем Каспия на основе партнерства прибрежных государств.

Казахстан, признавая уникальный характер Каспийского моря, в целях установления нового правового статуса данного природного объекта предлагал добиваться распространения на него основных положений международного морского права согласно Конвенции ООН 1982 г. [6]. В них закреплялись режимы территориальных вод, исключительной экономической зоны, континентального шельфа, решались вопросы свободы полетов над открытым морем, рыболовства, защиты окружающей среды, проблемы берегозащиты прибрежных государств. Предлагалось признать Каспийское море именно морем в понимании Конвенции 1982 г., распространить на часть Каспийского моря режим открытого моря, что по смыслу ст. 87 означало наделение как прибрежных, так и неприбрежных государств шестью свободами: судоходство, полеты, прокладывание подводных кабелей и трубопроводов, возведение искусственных островов и других установок, рыболовство и научные исследования. Таким образом, подход Казахстана в случае его реализации мог изменить установленный ранее запрет на судоходство под флагами некаспийских стран.

Приведенные предложения также могли повлечь за собой установление государственных границ по ширине территориальных вод и пределов исключительной экономической зоны каждого государства. При оценке формирования и укрепления позиции Казахстана российские эксперты обращают внимание не только на сложившиеся постсоветские геополитические реалии, но и на обнадеживающие результаты изыскательных работ западных компаний на дне Каспия, примыкающем к казахстанскому берегу. Отмечая схожесть позиций Астаны и Баку в плане притязания на свой сектор Каспия, российские авторы подчеркивают разницу в демонстрировании указанных притязаний [7, с. 87–88]. Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции Азербайджана принадлежащий ему сектор Каспийского моря (озера) включается в территорию государства [8]. В Иране подобное урегулирование в одностороннем порядке многих вопросов, требующих получения согласия других прикаспийских государств, подвергается жесткой критике [3, с. 133]. Российские эксперты квалифицируют положения ч. 2 ст. 11 Конституции Азербайджана как «акт аннексии» пространства общего пользования каспийских государств, совершенный с полным пренебрежением к существующему международно-правовому статусу моря [7, с. 84]. Изначально директивы по правовому статусу Каспийского моря, отмечая противоречия в интересах прибрежных государств, были направлены на их учет и гармонизацию. Несмотря на разницу в демонстрации, позиции Казахстана и Азербайджана оказались очень близки, что выражено в п. 5 Совместного заявления президентов двух стран в 2000 г. [9]. Лидеры обеих республик, Г. Алиев и Н. Назарбаев, «придавая важное значение Каспийскому морю в развитии экономик прибрежных стран, отметили необходимость скорейшего закрепления разграничения Каспия на соответствующие сектора между прикаспийскими государствами на основе принципа срединной линии».

Директивы также ориентировали Казахстан на первоначальном этапе переговорного процесса предпринять меры для согласования позиций с Российской Федерацией с учетом ее роли в принципиальных вопросах правового статуса Каспийского моря (п. 6). Полагаем, что сотрудничество России и Казахстана в регионе при определении статуса Каспийского моря носит стратегический характер. Так, в иранской экспертной среде считают, что протяженность российско-казахстанской границы определяет подход двух стран, учитывающий интересы друг друга, и выделяет Казахстан по значимости для России среди прочих республик, входивших в СССР [3, с. 140]. Именно этим иранский эксперт объясняет согласие России на разграничение дна северной части Каспийского моря, осуществленное с Казахстаном в 1998 г. [10].

Некоторые казахстанские эксперты считают, что соглашение 1998 г. поставило точку в споре о том, чем является Каспий: морем или озером. Россия и Казахстан признали его морем, что позволяет применять соответствующие международные нормы к разделу природных ресурсов [11, с. 210].

Российский эксперт С.С. Жильцов, во-первых, называет данное соглашение результатом активного дипломатического наступления Казахстана на Россию, во-вторых, полагает, что оно подрывает сложившийся статус Каспийского моря, защищавший интересы России в XIX—XX вв. [7, с. 78, 89]. Казахстанский эксперт М.Т. Лаумулин среди факторов постепенного разрешения проблем, в том числе согласования позиций обеих стран на Каспии, называет такие, как «толерантность казахстанской стороны», хорошие личные отношения лидеров двух государств и в целом высокий уровень российско-казахстанских отношений [12, с. 252]. Кроме того, М.Т. Лаумулин полагает, что Казахстан — ключевой партнер для России в Центральной Азии, и это имеет особое значение в связи с вопросами нефтедобычи и желанием Российской Федерации сохранить влияние на Каспии [12, с. 247, 252].

В Совместном заявлении президентов двух стран от 6 июля 1998 г. [13] выражалась надежда, что соглашение о разделе северной части Каспия станет положительным примером для других прикаспийских государств в поиске путей к скорейшему урегулированию проблемы Каспийского моря на компромиссной основе и подписанию соответствующей международной конвенции (п. 4). Здесь же указывалась и причина, побудившая Россию пойти на компромисс: «Россия и Казахстан учитывают существующие различия в подходах заинтересованных государств к вопросу о путях транспортировки углеводородных ресурсов каспийской зоны на мировые рынки и объективную многовариантность возможных маршрутов. В то же время Россия и Казахстан исходят из экономической целесообразности создания транспортной системы в рамках Каспийского трубопроводного консорциума». Иными словами, Россия рассчитывала на поддержку Казахстана в вопросе поставки каспийских энергоресурсов на рынки стран-потребителей. Казахстан же при сохранении неизменности своих внешнеполитических приоритетов повышенное внимание обращал на активизацию именно дипломатических усилий по мирному решению проблем в Каспийском регионе [14].

Исследователи фиксируют, что в соглашении о разграничении дна Северного Каспия 1998 г. позиция Казахстана после долгих переговоров в целом была взята за основу. Более того, данные договоры стали показателем лидерства двустороннего формата переговоров и сотрудничества прикаспийских государств при дипломатическом решении проблемы Каспийского моря [15, с. 35].

Еще одним доводом в пользу секторального разделения дна Каспийского моря, на наш взгляд, явились российские планы стратегического характера. Группа российских экспертов Международного института новейших государств считает, что советско-иранские договоры 1921 и 1940 гг. являются логическим продолжением Гюлистана и Туркманчая, так как, по сути, присвоили Каспию статус внутреннего водоема, исключающий присутствие в нем судов под флагами других государств. Появление новых независимых прибрежных государств на Каспии, преследующих собственные экономические и политические цели, квалифицируется как перечеркивание достижений Российской Империи и Советского Союза в регионе и фактическое упразднение всех прежних условий русско-персидских и советско-иранских договоренностей [16, с. 27–28].

В отмеченных условиях восстановление действия советско-иранских договоров, особенно рассмотренных положений, касающихся сферы безопасности в регионе Каспийского моря, стало приоритетной задачей России и Ирана. В двустороннем договоре от 12 марта 2001 г. [17] Москва и Тегеран признали договоры между РСФСР и Персией 1921 г. и между СССР и Ираном о торговле и мореплавании 1940 г. и приложения к нему в качестве правовой основы, регулирующей деятельность на Каспии (ст. 12). Более того, и Россия, и Иран исходили из убеждения, что необходимо совершенствовать правовой статус Каспийского моря, и до такого усовершенствования на основе общего согласия пяти прибрежных государств официально обязались не признавать никаких границ на этом море.

Республика Казахстан в совместной Декларации с Ираном от 6 октября 1999 г. [18] поддержала позицию о действительности существующего правового режима Каспийского моря, основывающегося на договорах 1921 и 1940 гг. В положениях совместной с Россией Декларации от 9 октября 2000 г. [19] заявилось о действии установленных советско-иранскими договорами 1921 и 1940 гг. режимов свободы судоходства, свободы рыболовства, запрета на плавание судов под флагами неприкаспийских стран до заключения между всеми прикаспийскими государствами Конвенции о правовом статусе Каспийского моря. Полагаем, что согласие Республики Казахстан с Россией по указанным элементам правового статуса Каспийского моря стало примером реализации механизмов консультирования и согласования позиций по всем важным вопросам международной безопасности, затрагивающим интересы государств-участников согласно ст. 2 Договора о коллективной безопасности 1992 г. [20].

Казахстан после подписания соглашения с Россией в 1998 г. продолжил успешную политику определения своего сектора на дне Каспийского моря,

заключив последовательно соглашения в 2003 г. с Азербайджаном [21; 22] и в 2014 г. с Туркменистаном [23]. Тем самым Республике Казахстан удалось воплотить секторальное разделение дна Каспийского моря и определить собственный участок легального недропользования. В 2012 г., еще до заключения последнего соглашения с Ашхабадом, Президент Республики Н. Назарбаев, подводя итоги реализации Стратегии «Казахстан-2030» в сфере национальной безопасности, заявил, что достигнут надежный контроль ситуации в акватории Каспийского моря, окончательно снята угроза возникновения любых территориальных споров в будущем: «Мы не оставили для потомков спорных территорий с соседями» [24].

Иранский дипломат и эксперт М.Х. Махдиян среди факторов успеха Казахстана в определении своего сектора на дне Каспийского моря отмечал проявление полного спокойствия и невозмутимости на переговорах и связывал это с тем, что географическое расположение Казахстана на Каспии дает ему преимущества на переговорах: большая доля водного пространства по сравнению с другими прибрежными государствами и большие запасы нефти на его территории [3, с. 134]. Таким образом, частично изначальные цели Казахстана оказались достигнутыми с учетом восприятия энергоресурсов Каспия как фактора социально-экономического развития Республики.

Во многом позиция Казахстана была взята за основу при заключении двусторонних соглашений о разделе дна моря, а также многосторонних договоров и иных документов по итогам саммитов каспийской пятерки. Внешнеполитические успехи Казахстана при реализации его национальных интересов в регионе во многом являются результатом компромисса, достигнутого в ходе стратегического союзнического характера сотрудничества с Российской Федерацией.

Библиографический список

1. Договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Персией, подписан в г. Москве 26 февр. 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1921. № 73. Ст. 597.
2. Договор о торговле и мореплавании между СССР и Ираном, подписан в г. Тегеране 25 марта 1940 г. // Сборник торговых договоров и соглашений по торгово-экономическому сотрудничеству СССР с иностранными государствами (на 1 января 1977 г.). Т. 1. М., 1977. С. 301–313.
3. Махдиян М.Х. История межгосударственных отношений Ирана и России (XIX – начало XXI в.) / отв. ред. Н.М. Мамедова. М., 2014.
4. Алма-Атинская декларация от 21 дек. 1991 г. // Бюллетень международных договоров Республики Казахстан. 2002. № 10. Ст. 65.
5. По проблеме Каспийского моря: распоряжение премьер-министра Республики Казахстан от 28 июля 1994 г. № 295-р // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/R940000295_
6. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS), заключена в г. Монтего-Бее 10 дек. 1982 г. (с изм. от 23 июля 1994 г.) // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

7. Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. М., 2003.
8. Конституция Азербайджанской Республики. Принята путем всенародного голосования-референдума 12 нояб. 1995 г. (в ред. от 30 марта 2009 г.) // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 1997. № 1; Азербайджан: газета. 2009. 31 марта.
9. Совместное заявление Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева и Президента Азербайджанской Республики Г. Алиева от 7 апр. 2000 г. // Бюллетень международных договоров Республики Казахстан. 2001. № 2. Ст. 20.
10. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование, заключено в г. Москве 6 июля 1998 г. // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4510.
11. Токаев Т. Внешнеполитические приоритеты Республики Казахстан. М., 2011.
12. Лаумулин М.Т. Центральная Азия в зарубежной политологии и мировой геополитике. Т. 3: Геополитика и международные отношения (вторая половина XX – начало XXI в.). Алматы, 2009.
13. Совместное заявление президентов Российской Федерации и Республики Казахстан, подписано в г. Москве 6 июля 1998 г. // Дипломатический вестник. 1998. № 8.
14. О положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики на 2002 год: ежегодное послание Президента Республики народу Казахстана от 4 сент. 2001 г. // Казахстанская правда. 2001. 4 сент.
15. Вовк И.В., Иванов П.О. Республика Казахстан: поиск решения проблем правового статуса Каспийского моря в последнее десятилетие XX века // Вестник Оренбургского государственного университета. 2013. № 5 (154). С. 30–35.
16. Современное значение Гюлистанского мирного договора: политический доклад / Международный институт новейших государств. М., 2013.
17. Договор об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран, подписан в г. Москве 12 марта 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1921.
18. Декларация о взаимоотношениях между Республикой Казахстан и Исламской Республикой Иран от 6 окт. 1999 г. // Бюллетень международных договоров Республики Казахстан. 2000. № 6.
19. Декларация между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о сотрудничестве на Каспийском море, принята в г. Астане 9 окт. 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 11.
20. Договор о коллективной безопасности, подписан в г. Ташкенте 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12.
21. Соглашение между Республикой Казахстан, Азербайджанской Республикой и Российской Федерацией о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря, совершенное в г. Алматы 14 марта 2003 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 23. Ст. 166.
22. Соглашение между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой о разграничении дна Каспийского моря между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой, совершенное в г. Москве 29 нояб. 2001 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 14. Ст. 115.
23. Соглашение между Республикой Казахстан и Туркменистаном о разграничении дна Каспийского моря между Республикой Казахстан и Туркменистаном, совершенное в г. Ашхабаде 2 дек. 2014 г. // Бюллетень международных договоров Республики Казахстан. 2015. № 5. Ст. 44.
24. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 дек. 2012 г. // Казахстанская правда. 2012. 15 дек.