

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КАСПИЙСКОГО МОРЯ: ПРОБЛЕМЫ ВОДНЫХ ПУТЕЙ

Аннотация

В статье автор раскрывает проблемы правового статуса Каспийского моря связанные с правовым режимом и водными путями.

Вопросы международно-правового статуса замкнутых и полузамкнутых морей всегда являлись объектом повышенного внимания со стороны международно-правовой науки.

С учетом геополитических изменений, вызванных распадом СССР, а также с началом интенсивной добычи углеводородов, весьма актуальными стали вопросы, связанные с установлением правового статуса Каспийского моря¹. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что проблемы определения статуса Каспия значительно отличаются от проблем, характерных для других замкнутых и полузамкнутых водоемов, что обусловлено спецификой географических и экономических обстоятельств.

Если для Балтийского и Черного морей актуальным вопросом является согласование отдельных режимов использования морских пространств, то в случае с Каспием прибрежным государствам необходимо согласовать не только режимы их использования, но и выработать для них новый правовой статус в условиях отсутствия единства в позициях сторон. Именно наличие такого спора с точки зрения сложности решаемых вопросов особо выделяет их в контексте современных актуальных проблем, связанных со статусом замкнутых морей.

Следует заметить, что отдельные вопросы правового статуса Каспия тесно связаны с разрешением имеющихся противоречий относительно другого моря – Азовского. Именно через морскую акваторию Азовского моря проходит единственный водный путь, соединяющий замкнутый Каспий с Черным морем и в конечном пункте с морскими просторами Мирового океана. Этот фактор приобретает существенное значение в связи с тем, что среди прикаспийских государств сразу три (Азербайджан, Казахстан и Туркменистан) не имеют выхода к Мировому океану, являясь внутриконтинентальными государствами.

Азовское море является практически единственным водным путем через Волго-Донской судоходный канал (существует также Волго-Балтийский канал) для выхода морских судов прикаспийских стран в Мировой океан. При этом следует подчеркнуть, что водный путь протекает по национальным рекам России - Волга и Дон, соединенных искусственным каналом².

¹¹ Учитывая дискуссионный характер отнесения Каспия к морю и тот факт, что многие исследователи считают его пограничным озером, тем не менее необходимо отметить, что традиционно в науке международного морского права тема правового статуса Каспийского моря рассматривается наряду с такими замкнутыми морями, как Черное, Балтийское, Азовское моря.

Учитывая жизненно важное значение этой водной артерии для прикаспийских государств, являющейся единственным водным путем, соединяющим Каспийское море с Азовским и Черным морями, а в конечном пункте и с Атлантическим океаном, это обстоятельство должно служить одним из оснований для придания ему статуса водного пути международного значения.

Такое решение проблемы доступа прикаспийских государств к Мировому океану должно опираться на два фундаментальных принципа современного морского права. Во-первых, необходимо учитывать, что в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года прямо закреплён специфический правовой статус внутриконтинентальных государств. Его специфика заключается в наличии у этих государств особых прав и привилегий, которые призваны компенсировать неудобство их географического положения. Главным из таких прав является право транзитного прохода к морю и от него. Очевидно, что этому праву внутриконтинентальных государств корреспондирует обязанность как прибрежных, так и третьих государств предоставить свою территорию для осуществления транзитного движения.

Во-вторых, Конвенция ООН по морскому праву закрепляет принцип регионального сотрудничества, которым должны руководствоваться государства при определении статуса замкнутых и полузамкнутых водоемов. Согласно этому принципу, в основе участия заинтересованных государств в эксплуатации ресурсов Мирового океана должно лежать их общее согласие.

В этом контексте на правовой режим использования Волго-Донского канала следует взглянуть по-другому. Несмотря на то обстоятельство, что полный суверенитет над ним по понятным причинам осуществляет Российская Федерация, нужно с учетом двух указанных принципов использовать коммуникационное значение канала в интересах всех прикаспийских государств.

В данном аспекте можно вспомнить соответствующий исторический прецедент. Когда в 1895 году Германия построила Кильский канал, соединяющий Балтийское море с Северным морем, она открыла его для международного судоходства, несмотря на то, что он расположен на ее территории. Согласно ст. 380 Версальского мирного договора Кильский канал объявляется постоянно свободным и открытым с соблюдением полного равенства для военных и торговых судов всех государств, находящихся в мире с Германией. Впоследствии Германия денонсировала положения Версальского мирного договора и установила в 1937 году разрешительный порядок прохода по нему иностранных военных кораблей. Но, несмотря на денонсацию Германией Версальского договора и отсутствие новых межгосударственных соглашений после Второй мировой войны, в настоящее время режим Кильского канала определяется обычной нормой международного права, основанной на принципе свободы судоходства. Порядок прохода судов по данному каналу определяется действующими в ФРГ с некоторыми изменениями Правилами плавания в Кильском канале 1939 г., согласно которым все суда пользуются свободой прохода в любое время суток после уплаты сбора. Плавание военных кораблей осуществляется после предварительного уведомления МИД ФРГ.

Для прохода судов прикаспийских государств через Волжские каналы требуется специальное распоряжение Правительства Российской Федерации в каждом конкретном случае. Так, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 1998 г.³ определен проход в 1998 году транспортных грузовых судов Азербайджанской Республики по внутренним водным путям Российской Федерации из Каспийского в

² Примечательно, что Президент Республики Казахстан Н.Назарбаев выступая на Петербургском международном экономическом форуме предложил реализовать проект строительства Евразийского канала от Каспия до Черного моря, который будет на 1000 км. короче, чем Волго-Донский канал. При этом он подчеркнул, что еще в 1936 г. отраслевой народный комиссариат подготовил технико-экономическое обоснование этого проекта, который так и не был осуществлен.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 1998 г. № 503-р // См.: Общероссийская справочная система «Законодательство России».

Азовское море и обратно по разрешениям, выдаваемым в каждом отдельном случае Министерством транспорта России с уведомлением МИД России и Федеральной пограничной службы России с проведением пограничного, таможенного и других видов контроля в установленных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Другим Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2005 г.⁴ был разрешен в период навигации 2005 года разовый проход по внутренним водным путям Российской Федерации казахстанских зверобойно-рыболовных судов "Тюлень-2" и "Тюлень-3" по маршруту г. Астрахань - Волго-Донской канал - г. Азов с проведением пограничного, таможенного и других видов контроля в портах, в которых открыты многосторонние пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации для международного пассажирского сообщения.

Если оценивать сложившуюся практику выдачи специальных разрешений, то следует признать, что такой разрешительный порядок не вполне соответствует духу современного международного морского права, которое провозглашает свободу судоходства для всех государств независимо от их географического положения. Для трех внутриконтинентальных прикаспийских государств свобода морского судоходства будет иллюзорной, если у них не будет соответствующих международно-правовых гарантий. Одной из таких гарантий могло бы стать наделение Волго-Донского канала международным статусом.

Следует признать, что руководство России вряд ли пойдет на установление какого-либо подобного статуса в отношении Волжских каналов по ряду причин, в числе которых особое место занимают вопросы экологической безопасности в прибрежной зоне. К примеру, 30 августа 2003 года во время перевозки нефти танкером «Виктория» по Волго-Донскому каналу, произошла утечка нефти из-за разгерметизации корпуса судна. В результате произошла утечка нефти в количестве 2 тыс. тонн в Волгу, что могло обернуться серьезной экологической катастрофой для окружающей среды. При этом только затраты на ликвидацию последствий аварии составили 5 млн. долларов США.

Кроме того, этот водный путь не позволяет его использовать в полной мере для грузовых перевозок, так как канал доступен для судоходства в период с мая по сентябрь (в остальное время бассейн реки Волги замерзает) и используемые в Каспийском море и в системе Волго-Донского канала суда не приспособлены для плавания в открытом океане.

Наконец, есть причины сугубо политического порядка, которые могут быть сведены к естественному желанию государства осуществлять свой суверенитет на своей территории без каких-либо ограничений. Очевидно, что наделение канала международным статусом неизбежно повлечет за собой ограничение суверенитета Российской Федерации, который корректировался бы теперь правами других прикаспийских государств.

Существует еще одна проблема. Дело в том, что при определенном повороте событий изменение статуса Волго-Донского канала могло бы повлиять на статус самого Каспия. В частности, применение к Каспию норм Конвенции ООН по морскому праву могло бы повлечь за собой полный запрет на осуществление там каких-либо односторонних действий, так как режим замкнутых морей определяется прибрежными государствами согласованно. Такой поворот устроил бы Иран, который неоднократно настаивал на применении к Каспию фактически режима кондоминиума. Очевидно, что в условиях крайне неравномерного распределения каспийских углеводородов между прибрежными государствами, совместное управление ресурсами моря на руку далеко не всем.

На наш взгляд, такой подход был бы неправомерным. Если даже предположить, что Волжские каналы получают статус водных путей международного значения, то этот факт не

⁴⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2005 г. № 1091-р // См.: Общероссийская справочная система «Законодательство России».

может рассматриваться в пользу признания Каспия как замкнутого моря согласно Конвенции ООН по морскому праву. «В действительности же уникальная ситуация Каспийского моря», - по справедливому мнению Ю.Г. Барсегова, – «Конвенцией ООН по морскому праву не охватывается. В частности, ст.ст. 122 и 123 Конвенции относятся к бассейнам или морям, окруженным двумя или более государствами, и сообщаемым с другим морем или океаном через узкий проход. В этом их принципиальное отличие от Каспия: именно наличие прохода, соединяющего пространство замкнутого или полузамкнутого моря с Мировым океаном, не позволяет исключить в нем морепользование со стороны неприбрежных стран»⁵.

То, что Каспийское море не рассматривалось международным сообществом как часть Мирового океана, подтверждает Международная конвенция о грузовой марке, принятая в Лондоне 5 апреля 1966 г.⁶ В ст. 5 Конвенции стороны определили, что ничто в настоящей Конвенции не применяется к судам, совершающим плавание исключительно по Великим Озерам Северной Америки и по реке Святого Лаврентия в пределах, ограниченных на востоке прямой линией, в Каспийском море, по рекам Ла-Плата, Парана и Уругвай и т.д.

Но вышеприведенная норма не ставит точку в вопросе о том, является ли Каспий морем или нет. И главное здесь не столько в том, что Каспий не имеет естественной связи с Мировым океаном и поэтому не может считаться морем, а сколько в нежелании признать его замкнутым морем большинством прикаспийских стран, имеющих на это право.

Признание Каспия морем на основании ст. 122 Конвенции ООН по морскому праву 1982г. не сняло бы, конечно, с повестки дня извечного вопроса: является ли Каспий озером или замкнутым морем? Но зато позволило бы создать условия для перехода сторон к практическому решению вопроса на основе разработанных международным сообществом правовых норм. И самое главное обстоятельство здесь заключается в том, что как таковое признание можно было бы рассматривать как региональное соглашение о применимости норм международного морского права в решении вопроса об определении правового статуса Каспия с учетом его особенностей. При этом важно подчеркнуть, что в современном международном праве нет каких-либо запрещающих норм, которые отрицали бы применимость Конвенции ООН по морскому праву и других международных актов применительно к таким крупнейшим водоемам, как Каспий.

При постановке вопроса о том, признать Каспий морем или озером, можно прийти к заключению, что СССР и Иран руководствовались международными нормами, применимыми к закрытым морям, что подтверждается следующими межгосударственными документами и правовыми актами двух государств. Так, в письмах о Каспийском море стороны отмечали, что оно рассматривается как советско-иранское море⁷; согласно ст. 15 Договора о торговле и мореплавании от 25 марта 1940 г. стороны установили, что в отношении санитарных мер, подлежащих применению к судам одной из них, находящимся в портах другой стороны на Каспийском море, будут применяться постановления Международной Санитарной Конвенции, подписанной в Париже 26 июня 1926 года с учетом тех оговорок, которые были сделаны каждой из Договаривающихся Сторон при подписании этой Конвенции; был установлен также один из важнейших принципов морского права в ст. 12 данного договора - свобода рыболовства на всей водной акватории Каспия за исключением 10- мильной рыболовной зоны (тогда как при озерном статусе такая свобода, как правило, исключается); в 1955 г. к ст. 2 Закона "О континентальном шельфе" Иран добавил положение о том, что в отношении Каспийского моря основой деятельности является международное право, относящееся к замкнутым морям.

⁵⁵ Федоров Ю.Е. Правовой статус Каспийского моря // Исследование ЦМИ МГИМО, № 8, 1996. - С.10.

⁶⁶ Республика Казахстан присоединилась к настоящей Конвенции в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 4 марта 1994 г. № 244. В 1988 г. был принят Протокол к настоящей Конвенции.

⁷⁷ Шестопапов В.Я. Проблема делимитации континентального шельфа Персидского залива. - М., 1982. - С. 73.

В большинстве юридических изданий советскими юристами Каспий рассматривался как замкнутое море. С.В. Молодцов, классифицируя моря на открытые и закрытые, к последним относил Черное, Балтийское и Каспийское моря⁸. Несколько иная классификация замкнутых морей представлена советским юристом А.С.Баховым, который выделял три категории замкнутых морей: 1) полностью замкнутые территориями двух или нескольких государств, не сообщающиеся с открытым морем (Каспийское море); 2) окруженные территориями двух или более государств, сообщающиеся с другими морями через один или несколько узких проливов, режим которых регулируется международной конвенцией (Черное и Балтийское моря); 3) окруженные территориями двух или нескольких государств и сообщающиеся с другими морями (Японское море, не имеющее конвенционного регулирования)⁹. Здесь необходимо подчеркнуть, что начиная со второй половины 70-х годов XX века (в период 3-й Кодификации норм морского права) по настоящее время стало появляться все больше работ юристов-международников, считающих Каспий пограничным озером. В их числе следует особо выделить Р.Ф. Мамедова, посвятивший актуальным вопросам Каспия, замкнутым морям и озерам большое количество научных трудов. «Определение международно-правового статуса Каспия как пограничного озера», - по утверждению Р.Ф.Мамедова, - «осуществляется не столько из юридических соображений, сколько в силу наличия здесь обширных углеводородных ресурсов. Учитывая жизненно важные экономические интересы прибрежных государств, точки зрения всех прикаспийских государств должны быть подвергнуты серьезным обсуждениям»¹⁰. К числу немногих исследователей считающих, что Каспий - море относится С.Д. Дьяченко, который пишет: «Каспийское море с географической точки зрения часто определяют как крупнейшее озеро Земли. Однако, такое определение небесспорно, ведь, судя по его размерам, истории его развития (Каспий был частью обширного древнего моря) и ряду других характеристик, Каспий скорее является морем, нежели озером. Такая двойственность в определении таит в себе важные юридические последствия»¹¹.

Однако, из-за разногласий в позициях сторон по определению правового статуса Каспия было решено не поднимать вопрос о том, является ли он морем или озером. Вследствие этого в тех международных договорах, которые заключили прикаспийские государства, отсутствует упоминание о юридической природе Каспия. По этому поводу Ю.Е.Федоров заметил, что: «российскими дипломатами и экспертами вводится новое понятие —«внутриконтинентальный водоем», который не является ни озером, ни замкнутым морем. Возникает в этой связи естественный вопрос – чем, собственно, в этом случае является Каспийское море, ибо в географии известны либо моря, либо озера? При этом термин «внутриконтинентальный водоем» сам по себе ничего не объясняет, ибо и озера, и замкнутые моря, и даже пруды относятся к этой категории. Элементарная логика требует, чтобы было дано более или менее исчерпывающее объяснение того, почему Каспийское море не является ни морем и ни озером, какова же его географическая природа»¹².

По мнению большинства исследователей, содержащееся в ст. 122 Конвенции ООН по морскому праву 1982г. определение замкнутых и полузамкнутых морей не дает четкого правового и географического критерия, согласно которому можно было бы отнести какой-либо водоем к данным морям.

Принятое в рамках данной Конвенции определение замкнутого или полузамкнутого моря, как справедливо заметили исследователи, далеко от совершенства¹³. Так, по данному определению трудно назвать число морей, которые могут считаться замкнутыми или полузамкнутыми; существенным недостатком является также то, что согласно

⁸⁸ Молодцов С.В. Международное право. - М: Госюриздат, 1957. - С. 222.

⁹⁹ Бахов А.С. Военно-морской международно-правовой справочник. - М: Воениздат, 1956. - С.53.

¹⁰¹⁰ Мамедов Р.Ф. Международно-правовой статус Каспийского моря: вчера, сегодня, завтра. Монография. - Баку: Азернешр, 2006. - С. 225.

¹¹¹¹ Дьяченко С.Б. Проблема правового статуса Каспийского моря // Московский журнал международного права, № 3, 1995. - С.71.

¹²¹² Федоров Ю.Е. Указ. соч. - С. 18.

¹³¹³ Мировой океан и международное право... - С. 184.

определению ст. 122 полузамкнутыми морями могут считаться океанические заливы¹⁴. Далее, важно заметить, что вторая часть определения замкнутых или полузамкнутых морей статьи 122 Конвенции позволяет отнести к ним и Каспийское море. Российский исследователь Ю.Е. Федоров отмечает, что ст. 122 Конвенции содержит два признака, по которым моря могут относиться к полузамкнутым или замкнутым. Логично предположить, что первый признак, указанный в статье 122 Конвенции, относится к «полузамкнутым», а второй - к «замкнутым» морям. В противном случае, авторам Конвенции не имело бы смысла выделять два типа морей - замкнутые и полузамкнутые¹⁵.

Согласно определению, закрепленному в ст.122 части IX Конвенции ООН по морскому праву, «замкнутое или полузамкнутое море» означает залив, бассейн или море, окруженное двумя или более государствами и сообщаемое с другим морем или океаном через узкий проход или состоящее полностью, или главным образом, из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств».

Поскольку как теория международного права, так и нормы действующего международного морского права до сих пор не разработали общепринятого определения замкнутых и полузамкнутых морей, данные понятия нередко применяются как тождественные и не позволяют четко квалифицировать какое-либо морское пространство как замкнутое или полузамкнутое.

Вместе с тем разработчиками Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. целенаправленно не было сделано принципиальных изъятий для замкнутых и полузамкнутых морей с целью распространения на них универсальных положений международного морского права. Как отмечает К.Питтинджер, «изучение обзорного изложения протоколов Третьей конференции ООН по морскому праву, на которой обсуждалась концепция замкнутых и полузамкнутых морей показывает, что статьи 122 и 123 были введены в конвенцию не с целью ограничения ее действия в отношении определенных типов морей, а в качестве признания того факта, что определенные типы морей связаны со специфичными проблемами, в особенности в отношении сохранения биологических ресурсов и контроля загрязнений, и что в качестве признания существования этих вопросов и попытки их разрешения в конвенцию необходимо включить особые положения»¹⁶. Эти «особые положения» включены в ст. 123, где «государствам, омываемым замкнутыми или полузамкнутыми морями, следует сотрудничать друг с другом в осуществлении своих прав и в выполнении своих обязанностей по настоящей Конвенции. Для этой цели они либо непосредственно, либо через соответствующую региональную организацию стремятся: а) координировать управление живыми ресурсами моря, их сохранение, разведку и эксплуатацию; б) координировать осуществление своих прав и обязанностей в отношении защиты и сохранения морской среды; в) координировать политику проведения научных исследований и осуществлять там, где это целесообразно, совместные программы научных исследований в данном районе; г) приглашать, когда это целесообразно, другие заинтересованные государства или международные организации для сотрудничества в претворении в жизнь положений настоящей статьи». Следует особо отметить, что ст. 123 Конвенции не затрагивает сотрудничества в отношении минеральных ресурсов моря, тем самым подтверждая исключительные права прибрежного государства на природные ресурсы на своем участке моря.

На наш взгляд, проблема определения статуса Каспийского моря неотделима от решения более глобальной проблемы – создания надежных международно-правовых гарантий участия внутриконтинентальных прикаспийских государств в освоении Мирового океана. Как уже отмечалось, при решении проблемы Каспия необходимо исходить из двух главных принципов: регионального подхода и специфического статуса

¹⁴¹⁴ Там же. - С. 134.

¹⁵¹⁵ Федоров Ю.Е. Указ соч. - С. 9.

¹⁶¹⁶ Питтинджер К. Делимитация границ по Каспийскому морю: обсуждение юридического контекста // Доклад на международной научно-практической конференции «Правовой статус Каспийского моря, проблемы и перспективы сотрудничества прикаспийских государств». – Алматы, 15-16 мая 1995 г. (Стенографический отчет). - С.75.

государств, не имеющих выхода к морю. В этом контексте вопросы определения правового статуса Каспия являются лишь частью более системной проблемы – обеспечения равенства прикаспийских государств в доступе к морю. В настоящее время такого равенства нет из-за специфики географического положения Азербайджана, Казахстана и Туркменистана.

Таким образом, рассмотренные в настоящей статье актуальные вопросы правового статуса Каспия не следует считать исчерпывающими. В ней были раскрыты в самом обобщенном виде наиболее злободневные проблемы, связанные с определением правового статуса и режима Каспийского водоема, а также поставлены проблемные вопросы, которые будут более концептуально рассмотрены в последующих исследованиях автора.

Резюме

Каспий теңізінің халықаралық-құқықтық мәртебесі: су жолдарының мәселелері

Мақалада автор Каспий теңізінің құқықтық мәртебесінің мәселесін құқықтық режиммен және су жолдарымен байланысты ашады.

Summary

The international legal status of the Caspian Sea: problems of waterways

The author describes some legal problems of the legal status of the Caspian Sea and its water flows in the article.