

Проблемы принятия правового статуса Каспийского моря

В.И. Калужный, заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации, специальный представитель Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования статуса Каспийского моря

Сегодня одна из основных задач — принятие нового правового статуса Каспийского моря.

Как обстоят дела? Событием большой политической значимости стала состоявшаяся в Москве 6 апреля с.г. встреча министров иностранных дел прикаспийских государств, на которой был обстоятельно рассмотрен ход каспийского переговорного процесса. Картина получилась двойственная. С одной стороны, существенный прогресс в согласовании проекта Конвенции о правовом статусе, с другой — сохраняющиеся различия по ряду ее ключевых аспектов. Условлено продолжить усилия по урегулированию остающихся нерешенных вопросов статуса.

Не вызывает сомнений, что действенным стимулом в этой работе станет подготовка второго Каспийского саммита. Сегодня можно прямо сказать, и встреча министров это подтвердила, что саммит необходим. Нам нужно более активно заняться его подготовкой, учитывая, что провести саммит намечается в Тегеране в конце текущего — начале следующего года. Думаю, что проблематика статуса займет на саммите достойное место.

Но важно правильно оценить политическую самооценку и самодостаточность саммита как высшего форума формирующейся «Каспийской пятерки». Стараниями некоторых аналитиков и СМИ у части международной общественности сложилось представление, будто бы единственным предназначением саммита является принятие Конвенции о правовом статусе. Это не так. Делать саммит «заложником» статуса не следует. Статус статусом, но при всей его важности у глав прикаспийских государств есть немало других общих дел. Так что о результативности саммита тревожиться не надо.

К настоящему времени прибрежные государства подошли к согласию, что определение нового правового статуса — это разноуровневый

и многогранный процесс, при котором выработка Конвенции о статусе как основополагающего документа идет параллельно с подготовкой и заключением соглашений по отдельным видам деятельности на Каспии. Формирование международно-правовой базы сотрудничества ведется, таким образом, и «сверху», и «снизу», и каждая новая договоренность становится своеобразным «кирпичиком», укладываемым в строящееся здание статуса.

По мнению России, для того чтобы быть всеобъемлющим и эффективным, разрабатываемый правовой статус должен сочетать положения, отражающие новые геополитические, хозяйственно-экономические, экологические и иные реалии с нормами и принципами советско-иранских договоров 1921 и 1940 гг., адекватность которых была доказана десятилетиями их применения на Каспии. Еще один источник «каспийского права» — многолетняя хозяйственная деятельность на Каспии, то, что принято именовать «сложившейся практикой», которую нельзя не учитывать и нужно так или иначе зафиксировать в правовых нормах, включаемых как в Конвенцию о статусе, так и в отраслевые соглашения.

И еще одно замечание. Жизнь и работа на Каспии продолжают независимо от того, насколько мы преуспели в их международно-правовом регулировании. Отсюда — особая ответственность каждого действующего на Каспии субъекта, будь то государственный орган или частная компания. Пока не выработаны общие нормы и принципы, каждому из них надлежит добровольно придерживаться правил поведения, основанных на уважении законных интересов остальных и, самое главное, на ненанесении ущерба нашему общему достоянию — Каспийскому морю и его природной среде.

Уже много раз говорил и вновь повторяю: проблема № 1 на Каспии — это экология. Мы справедливо гордимся подписанием Рамочной кон-

венции по защите морской среды Каспия. Но это только начало. Важно как можно скорее ввести Конвенцию в действие, превратить ее в эффективный инструмент природоохранной работы. Имею, в частности, в виду подготовку и принятие предусмотренных Конвенцией протоколов.

Хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы сделать заявку на размещение в России Постоянного секретариата Рамочной конвенции. Мы много лет выступали за создание Каспийского экологического центра. Считаю, что со вступлением Конвенции в силу ее секретариат мог бы стать таким Центром. Готовы создать надлежащие условия для его работы.

Не следует, однако, упускать из виду и другие аспекты природоохранной деятельности. По существу, готово соглашение «О сотрудничестве прикаспийских государств в области гидрометеорологии и мониторинга природной среды Каспия». Его можно было бы подписать еще вчера, а мы все медлим и никак не можем определиться, где и когда это сделать.

А сколько полезных инициатив осталось нереализованными! Не удалось создать совместную российско-казахстанскую заповедную зону в акватории северного Каспия. «Зависло» предложение России о внедрении на Каспии технологии «нулевого сброса» при бурении скважин. Подобные вещи даже трудно комментировать в ситуации, когда на всех уровнях и буквально на всех углах выражается обеспокоенность по поводу состояния экологии Каспия.

На втором плане оказалась у нас проблема сейсмологии, что совершенно непозволительно для такой высокосейсмичной зоны, каковым является Каспийский регион. Вероятность катастрофических последствий подводных землетрясений — важная причина, по которой Россия возражает против прокладки транскаспийских магистральных трубопроводов.

С экологией неразрывно связана проблема биоресурсов. В этой сфере складывается довольно-таки противоречивая ситуация. С одной стороны, функционирует пятисторонняя Комиссия по водным биоресурсам Каспия, посредством которой прибрежные государства вот уже на протяжении ряда лет осуществляют коллективное управление этими ресурсами. Не берусь утверждать, что система действует безупречно, без сбоев. Но практика убедительно показала, что для Каспия как единой замкнутой экосистемы коллективное управ-

ление — вариант оптимальный. Задача, казалось бы, очевидна. Нужно развивать и совершенствовать эту практику, юридически закрепить ее в соглашении об использовании биоресурсов и управлении ими. Проект этого соглашения, однако, никак не удается окончательно согласовать. Появляются поправки, которые подвергают ревизии ранее согласованные статьи и ведут к ослаблению коллективных механизмов взаимодействия. Вносятся предложения запретить лов осетра в одном районе Каспия, что делалось от века, и одновременно разрешить такой лов в другом районе, где ничего подобного в прошлом не допускалось.

Вынужден констатировать: наша неспособность договориться и совместно навести порядок в собственном доме, что, кстати, мы обещали сделать СИТЕС три года тому назад, чревата тяжелыми последствиями не только для рыбной популяции, но и для наших собственных доходов от экспорта. Похоже, что мы все еще недооцениваем возможности СИТЕС, а он ведь не шутит.

Серьезный удар по биоресурсам будет нанесен в случае установления на Каспии рыболовных зон. Говорят, что в национальных зонах легче наладить борьбу с браконьерством. Позволю себе усомниться в этом. Убежден, что, действуя совместно, мы сумеем добиться гораздо большего, чем поодиночке. В конечном счете весь улов из любого района Каспия возвращается на берег. И если сейчас все вместе мы не можем одолеть браконьера, то и зоны нам не помогут. Ничего, кроме осложнений, связанных с выработкой дополнительных условий под нестыкующиеся внутренние законодательства государств, они нам не дадут. Вот и получится, как в Азово-Керченской акватории, где уже появилась такая непривычная для рыбного промысла терминология, как «олимпийская система лова». Только рыба этого не признает. Зачем наступать на те же грабли?

Появление рыболовных зон, хотим мы того или нет, подорвет эффективность коллективного регулирования рыбохозяйственной деятельности, а с ним и возможности постоянного воспроизводства биоресурсов. Идя навстречу партнерам, Россия внесла существенные коррективы в свою изначальную позицию, предложив установить на Каспии 15-мильные прибрежные зоны, в которых прикаспийские государства, будут, среди прочего, обладать исключительными правами на рыболовство. Но дальше идти нельзя. Поверьте, нам не жалко воды, жалко рыбу.

Что касается особенностей прибрежных вод — у кого-то они мельче, у кого-то глубже — то, подобно протяженности и конфигурации береговой линии, это данность, которую никто из нас не в силах изменить, и ее нужно воспринимать как таковую. В результате кому-то достается большая часть дна и потенциальных ресурсов, кому-то — больше уже добываемых углеводородов. Но нельзя же претендовать на все сразу.

Одно из бесспорных достижений — решение вопросов недропользования. Процесс разграничения сопредельных участков дна Каспия приобрел необратимый характер. Фундаментальное значение имеют двусторонние соглашения на этот счет, подписанные президентами России, Казахстана и Азербайджана. Искренне надеемся, что прибрежные государства, которые сегодня ведут переговоры по дну южного Каспия, сумеют выйти на взаимоприемлемые договоренности и это позволит урегулировать проблему недропользования на Каспийском море в целом. Хотелось бы, чтобы путь к этим договоренностям оказался не столь долгим и тернистым, как на Севере. Россия готова всемерно содействовать успеху переговоров.

Наметились подвижки и в сфере транспорта, о чем свидетельствует недавно состоявшееся в Москве совещание экспертов «пятерки» по подготовке соглашения о торговом судоходстве в Каспийском море.

Проблемы трубопроводного транспорта принято относить к разряду экономических. В Прикаспии, однако, ситуация иная. Сегодня концепцию многовекторности, которая сама по себе является вполне рациональной, пытаются превратить в политическую директиву. Призывы к многовекторности, с которыми выступают некоторые гости Прикаспия, все более напоминают указания любой ценой покончить с так называемой российской трубопроводной монополией, пренебрегая при этом соображениями не только экономической целесообразности, но и экологической безопасности.

Мы же позволяем втягивать нас в эти политические игры, сталкивать друг с другом. Между тем нужно действовать сообща, решать проблему многовекторности на здоровой экономической основе, рассчитав единый энергетический баланс Прикаспия. При таком подходе появится, в частности, возможность решить вопрос транзита каспийского газа в Европу намного более эффективно и прибыльно, чем это сейчас пытаются сделать без нас Турция и Греция. Легче будет искать и взаимоприемле-

мые решения проблем Черноморских проливов и обходных нефтепроводов.

Транспортировка каспийских углеводородов в немалой степени зависит от ситуации в проливах. В последние полтора года проход через них нефтеналивных судов подвергается жестким ограничениям. Черноморские государства, энергетические и судоходные компании несут в результате крупные потери. С этим нельзя мириться. Проблемы безопасности судоходства, защиты Стамбула и природной среды региона, несомненно, существуют. Но очевидно и то, что страсти вокруг проливов искусственно разжигаются в целях пропагандистского обеспечения все той же пресловутой многовекторности, в первую очередь нефтепровода Баку — Тбилиси — Джейхан. Урегулирование ситуации требует не односторонних, а коллективных действий. Поиску такого урегулирования способствовало бы проведение в Стамбуле консультаций по вопросам безопасности судоходства в проливах с участием заинтересованных государств, энергетических и судоходных компаний.

Еще один аспект транспортной темы — проход судов прибрежных государств по внутренним водным путям России в Мировой океан и обратно. Никаких искусственных препятствий для такого прохода Россия создавать не намерена. Нами предложена редакция статьи проекта Конвенции о статусе, которая предусматривает, что условия и порядок транзита судов прибрежных стран будут определяться на основе соглашений между этими странами и Россией. Подтверждаю также готовность России к двусторонним переговорам с внутриконтинентальными прикаспийскими государствами о транзите их транспортных средств через российскую территорию в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву, т.е. за рамками наших переговоров по статусу Каспия, на который действие норм и понятий Конвенции ООН не распространяются.

В ходе московской встречи министров принципиально важной сферой сотрудничества прикаспийских государств была признана борьба против международного терроризма, других новых угроз и вызовов. По общему мнению, международный терроризм угрожает нам всем и ему должен быть дан коллективный отпор.

Тем не менее в то же самое время некоторые наши партнеры ставят вопрос о демилитаризации Каспия. Это трудно понять. Демилитаризация означает разоружение, но чем же в таком случае прикажете бороться с террористами?

Они-то разоружаться не собираются и охотно заполняют силовой вакуум, который возникнет в случае нашей демилитаризации. Так что время для разоружения, к сожалению, еще не пришло. Россия, все прикаспийские государства должны располагать силами и средствами, способными эффективно противостоять мировому злу. Кстати, не согласуется демилитаризация и с предложением некоторых стран установить на Каспии государственные границы. Ведь границы надо защищать.

Вопрос, как представляется, следовало бы ставить по-иному — не о демилитаризации, а о не-

милитаризации, об ограничении вооружений и осуществлении военного строительства в рамках разумной достаточности. С удовлетворением отмечаю, что в данном вопросе мы находим общий язык с Казахстаном и Туркменистаном.

В плане предотвращения демилитаризации кардинальное значение имела бы договоренность прибрежных государств о недопустимости присутствия на Каспии вооруженных сил внерегиональных стран. Реализацию принципа «неприсутствия» Россия считает важнейшим условием обеспечения своей национальной безопасности.