

12. Semenenko I. S., Lapkin V. V., Pantin V. I. *Obraz Rossii na Zapade: dialektika predstavleniy v kontekste mirovogo razvitiya. K postanovke problem [Russia's Image in the West: Dialectics of Ideas in the Context of the World Development (By Way of Posing the Problem)]. Polis [Political Studies]*, 2006, no. 6, pp. 110–124.

13. Shestopal Ye. B. *Obraz i imidzh v politicheskom vospriyatii: aktualnye problemy issledovaniya [Images in political perception: actual problems of studies]. Obrazy gosudarstv, natsiy i liderov [Images of states, nations and leaders]*. Ed. by Ye. B. Shestopal. Moscow, Aspekt Press Publ., 2008.

14. Shestopal Ye. B. Gubchenko V. A., Dzhamaludinov Sh. Z., Dzhgamadze K. B., Tumysov I. A. *Obrazy Evrosoyuza v Rossii: problemy vospriyatiya [Images of EU in Russia: problem of perception]*. *Polis [Political Studies]*, 2016, no. 3, pp. 12–24.

МЕХАНИЗМЫ РЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА КАСПИЙСКОГО МОРЯ: ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И ИТОГИ

Жильцов Сергей Сергеевич, доктор политических наук, заведующий кафедрой
Дипломатическая академия МИД РФ
Российская Федерация, 119992, г. Москва, Остоженка, 53/2
E-mail: sergej-z71@yandex.ru

Зонн Игорь Сергеевич, доктор географических наук, генеральный директор
Инженерный научно-производственный центр по водному хозяйству,
мелиорации и экологии «Союзводпроект»
Российская Федерация, 107005, г. Москва, ул. Бауманская, 43/1
E-mail: igorzonn@yandex.ru

Рожков Илья Станиславович, 3-й секретарь
Департамент стран СНГ МИД РФ
Российская Федерация, 119200, Москва, пл. Смоленская-Сенная, 32/34
E-mail: ilja_roschkow@mail.ru

Распад Советского Союза в 1991 г. привел к увеличению числа прикаспийских государств. Возникла необходимость пересмотра законодательной базы, регулирующей международно-правовой статус Каспийского моря. Прежние советско-персидские и советско-иранские соглашения, определяющие режим водоема, перестали отвечать интересам новых прикаспийских государств, поскольку не регулировали вопросы освоения и добычи углеводородных ресурсов, не учитывали экологические требования, которые необходимо было соблюдать в ходе разработки нефтегазоносных структур, и т.п. Принятые некоторыми прибрежными государствами в одностороннем порядке меры не нашли понимания и поддержки у остальных соседей, что обострило ситуацию в регионе и негативно повлияло на ход переговоров по выработке международно-правового статуса водоема в рамках существующей многосторонней площадки – Специальной рабочей группы на уровне заместителей министров иностранных дел прикаспийских государств (СРГ). В статье исследуются механизмы, которые формировались с момента распада СССР для решения проблемы международно-правового статуса Каспийского моря. Определяющую роль в данном процессе, наряду с СРГ, а также совещаниями министров иностранных дел прикаспийских стран по правовому статусу Каспийского моря, сыграли каспийские саммиты. Они сформировали устойчивые механизмы многостороннего взаимодействия в регионе, способствовали развитию отношений между государствами «каспийской пятерки». В работе рассмотрены итоги I Каспийского саммита в Ашхабаде и его позитивное влияние на сближение позиций сторон по «чувствительным» вопросам взаимодействия. Проанализированы положения совместной Декларации по итогам II Каспийского саммита в Тегеране, которая стала политическим ориентиром в каспийских делах до принятия базового юридического соглашения по правовому статусу водоема – Конвенции. Подчеркнуто положительное значение Соглашения о сотрудничестве в сфере безопасности на Каспийском море, принятого в ходе III Каспийского саммита в Баку, для утверждения статуса Каспия как моря мира, дружбы и добрососедства. Отмечен прорывной характер договоренностей лидеров

прикаспийских государств по узловым вопросам сотрудничества в регионе в рамках IV Каспийского саммита в Астрахани, которые стали «каркасом» для будущих положений Конвенции по правовому статусу Каспийского моря.

Ключевые слова: Каспийское море, каспийский саммит, Конвенция, международно-правовой статус, делимитация, Специальная рабочая группа, Совещание министров иностранных дел прикаспийских государств

ELABORATING MECHANISMS OF THE INTERNATIONAL LEGAL STATUS OF THE CASPIAN SEA: HISTORY AND OUTCOMES

Zhiltsov Sergey S., D.Sc. (Politics), Head of Department
Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
bld. 53/2 Ostozhenka Str., Moscow, 119992, Russian Federation
E-mail: sergej-z71@yandex.ru

Zonn Igor S., D.Sc. (Geography), General Manager
Engineering Research Production Center on Water Management, Land Reclamation
and Ecology “Sojuzvodproject”
bld. 43/1 Baumanskaya Str., Moscow, 107005, Russian Federation
E-mail: igorzonn@yandex.ru

Rozhkov Ilya S., 3rd Secretary
CIS Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
bld. 32/34 Smolenskaya-Sennaya Sq., Moscow, 119200, Russian Federation
E-mail: ilja_roschkow@mail.ru

Collapse of the Soviet Union in 1991 led to the increase in number of the Caspian Littoral States. It was necessary under the circumstances to revise an old legislative framework and renew the legal status of the Caspian Sea. Former Soviet-Persian and Soviet-Iranian agreements, which had previously determined the legal status of the basin, didn't correspond with needs of the time because of the lack of juridical regulations about such topical issues as: marine mineral exploration, environmental requirements to the mineral resources development, etc. Unilateral actions of some Littoral States didn't find understanding and support of their neighbors. That aggravated a situation in the region as well as adversely affected the negotiation process within the framework of the Special Working Group for drafting a Convention on the legal status of the Caspian Sea at the level of Deputy Foreign Ministers of the Littoral States (SWG). The article analyzes the mechanisms formed after the collapse of the USSR for elaborating the international legal status of the Caspian Sea. The core role in the negotiation process along with SWGs as well as Meetings of Ministers of Foreign Affairs of the Caspian Littoral States played Caspian Summits. The authors underline positive influence of summits on establishment of multilateral cooperation mechanisms in the region as well as development of relations in the “Caspian Five”. Positive balance of the First Caspian Summit (Ashgabat, 2002) and its positive influence on the rapprochement of the Littoral States on the “sensitive questions of cooperation” are considered. The regulations of the Joint Declaration of the Second Caspian Summit (Tehran, 2007) as political guideline for the negotiation process on the legal status of the basin till the adoption of the comprehensive Convention on the Legal Status of the Caspian Sea are analyzed. Great positive significance of the Agreement on Security Cooperation in the Caspian Sea, which was endorsed within the framework of the Third Caspian Summit (Baku, 2010), for strengthening the status of the Caspian Sea as basin of peace, friendship and good-neighborliness is highlighted. The breakthrough nature of the agreements of the Fourth Caspian Summit (Astrakhan, 2014) on key questions of regional cooperation issues, which have become a legal framework for the draft comprehensive Convention on the Legal Status of the Caspian Sea, is noted.

Keywords: Caspian Sea, Caspian Summit, convention, international legal status, delimitation, Special Working Group, Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the Caspian Littoral States

Распад СССР привел к появлению на берегах Каспия новых независимых государств. Изменение геополитической ситуации в регионе поставило вопрос о поиске новых форм взаимодействия прикаспийских стран. Соответственно, каспийское направление стало одним из приоритетных для внешней политики России.

Повышенное внимание к региону определялось также наличием значительных запасов нефти и газа на месторождениях Каспийского моря, уникальных биоресурсов. На Каспий приходится до 90 % мировых запасов осетровых рыб. В этой связи рациональное использование биоресурсов Каспийского моря стало ключевой задачей прикаспийских государств. В Каспийском регионе стала постепенно формироваться сеть морских маршрутов, прокладываться новые трубопроводы. Регион превратился в транспортно-коммуникационный узел, который связывал Средний и Ближний Восток, Центральную Азию и Кавказ. Это повысило внимание со стороны внерегиональных государств к процессам, происходящим на Каспии.

Данные факторы стали причиной того, что прикаспийские страны, заинтересованные в освоении имеющихся месторождений нефти и газа, развитии рекреационной зоны, расширении торгово-экономического сотрудничества, стали искать пути взаимодействия для решения региональных проблем.

Формирование механизма. Прекращение существования СССР и образование новых каспийских государств в 1991 г. обозначили необходимость обновления юридического статуса моря, поскольку действовавшие советско-иранские договоры никак не регулировали ставшие актуальными вопросы, в том числе освоения каспийских нефтегазоносных месторождений. Значимость энергетического фактора дополнительно определялась дефицитом национальных бюджетов новообразованных стран, экономики которых срочно требовали дополнительной финансовой вливаний для стабилизации внутренних рынков и государственных институтов. Появившиеся прогнозы о наличии значительных запасов нефти и газа позволили новым прикаспийским государствам строить смелые планы. Однако для того чтобы начать их скорейшую разработку и создать прочную базу для привлечения иностранных инвестиций в энергетические проекты, необходимо было сначала урегулировать международно-правовой статус водоема [1].

Предпринятые попытки решить вопрос без надлежащей подготовки результата не дали: подходы соседей «каспийского общежития» по основным направлениям взаимодействия на море сильно разнились. Существенного прогресса по данному вопросу не удалось добиться ни по итогам нескольких совещаний глав правовых департаментов МИД прикаспийских государств (1995 г.), ни их непосредственных начальников – министров (1996 г.). Однако стороны смогли достичь согласия относительно того, что правовой статус водоема должен быть определен в результате компромиссного решения всех прибрежных стран, а его основные положения закреплены во всеобъемлющем юридическом документе – Конвенции. Партнеры условились о дальнейшем направлении «движения» переговорного процесса, наметив будущие контуры «трека», по которому предстояло пройти его участникам. Тем не менее, ни одна из сторон не торопилась первой сделать конкретные шаги для реализации достигнутых договоренностей, потому как его правовое «полотно» было чересчур неустойчивым и зыбким.

Не дал быстрых результатов и созданный по итогам встречи министров в 1996 г. постоянный переговорный механизм – Специальная рабочая группа по разработке Конвенции о правовом статусе Каспийского моря на уровне заместителей министров иностранных дел прикаспийских государств (СРГ). Ее участники работали на перспективу, кропотливо искали возможные точки соприкосновения по ключевым развязкам правового статуса водоема, вырабатывали четко выверенные и взаимоприемлемые формулировки, которые ложились в основу положений будущего пятистороннего документа. Такой процесс требовал не только максимального приложения совместных усилий экспертов, но и большого количества времени.

Подобное развитие событий не в полной мере отвечало интересам руководителей ряда прикаспийских стран, заинтересованных в скорейшем освоении богатых нефтегазоносных структур, и побудило их к активным самостоятельным действиям. В 1994 г. Азербайджан неожиданно для всех «каспийцев» подписал договор с несколькими международными энергетическими компаниями о совместной разработке трех перспективных месторождений – Азери, Чираг и Гюнешли. Впоследствии эту сделку с легкой руки азербайджанских журналистов и политологов окрестили «Контрактом века».

В течение 1998–2003 гг. России, Казахстану и Азербайджану также удалось договориться о правилах ресурсной делимитации Северного Каспия¹. Это вызвало резкое недовольство остальных соседей, которые всеми силами противились признанию «сепаратных» договоренностей. Различия подходов прибрежных стран к определению границ донных секторов, образываемых для нужд недропользования и прочей хозяйственно-экономической деятельности, привели к обострению застарелых конфликтов вокруг трансграничных нефтегазоносных структур в южной части Каспия. Это грозило дестабилизацией ситуации в регионе, негативно влияло на ход тяжело идущих переговоров по выработке международно-правового статуса водоема. Сторонам срочно требовалась «разрядка». Было необходимо собраться в пятистороннем формате и в доверительной обстановке обсудить весь комплекс накопившихся вопросов, предпочтительно на высшем уровне.

Новый формат переговоров. Трудности, которые возникли на переговорах по международно-правовому статусу Каспийского моря, потребовали от прибрежных стран внести необходимые изменения в сформированный механизм. Региональный формат переговоров, помимо заседаний СРГ, стал включать в себя также совещания министров иностранных дел прикаспийских стран (СМИД). В результате работы экспертов в рамках СРГ и итогов СМИД удалось сблизить позиции по большинству положений разрабатываемой Конвенции, которые касаются природоохранной деятельности, рыболовства, судоходства и др. В то же время даже на уровне министров не всегда можно было разрешить существующие противоречия, что потребовало участия в переговорах лидеров стран Каспийского региона.

Основным итогом первого саммита прикаспийских государств, который состоялся 23–24 апреля 2002 г. в Ашхабаде, стало понимание главами «каспийской пятёрки» безальтернативности подобного формата переговоров. В своём устном заявлении в ходе встречи в верхах Президент России В. Путин отметил, что пять лидеров прикаспийских стран готовы встречаться и дальше для решения широкого круга региональных проблем. Несмотря на отсутствие подписных документов, проведение саммита имело большое политическое значение, поскольку в его рамках, по сути, был создан новый многосторонний переговорный механизм.

В 2003 г. прикаспийские государства достигли единства позиций в отношении способа разрешения экологических проблем Каспийского моря. Была подписана Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря, которая стала первым многосторонним документом, принятым в рамках «пятёрки».

¹ Делимитация дна в целях недропользования между Россией, Азербайджаном и Казахстаном в северной части Каспийского моря была осуществлена на взаимоприемлемых условиях в двух- и трехстороннем формате (Соглашение между Россией и Казахстаном о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование 1998 г. и протоколы к нему от 2002, 2006 и 2015 гг.; Соглашение между Азербайджаном и Казахстаном о разграничении противлежащих участков дна Каспийского моря по срединной линии (без модификации) 2001 г. и протокол к нему от 2003 г.; Соглашение между Россией и Азербайджаном о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря 2002 г.; Соглашение между Россией, Азербайджаном и Казахстаном о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря 2003 г.).

Прикаспийским странам потребовалось пять лет, чтобы согласовать позиции ко второму саммиту. Он состоялся в октябре 2007 г. в Тегеране и завершился принятием Декларации, в которой лидеры прикаспийских государств подтвердили готовность продолжать переговоры по выработке и принятию Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, достигли понимания касательно суверенных прав в отношении моря и его ресурсов, обеспечения режимов судоходства, рыболовства и плавания судов под флагами прикаспийских государств. Важным результатом стали положения о мирном характере Каспия. В итоге II Каспийский саммит заложил основы для продолжения переговорного процесса по урегулированию международно-правового статуса Каспийского моря.

Третий саммит глав прикаспийских государств состоялся 18 ноября 2010 г. в Баку. В его рамках было подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере безопасности на Каспийском море, в котором констатировался настрой прибрежных стран на взаимодействие в области борьбы с терроризмом, организованной преступностью, контрабандой оружия, наркотиков и ядерных технологий, захватом судов, нелегальной миграцией, незаконной добычей биоресурсов и т.д. В документе был зафиксирован ключевой для России принцип, согласно которому обеспечение безопасности на Каспии является исключительно делом прибрежных стран.

В ходе встречи президентов было принято решение проводить саммиты глав прикаспийских государств на регулярной, ежегодной основе. Кроме того, была отмечена необходимость продолжения работы по обсуждению и выработке правовых положений статуса водоёма в рамках СРГ и сохранению формата СМВД.

Несмотря на решение лидеров прибрежных стран о ежегодном проведении саммитов, реализовать эту задачу не удалось. Четвёртый саммит не был проведен в 2011–2013 гг., а принятые ранее решения исполнялись не в полной мере. Так, Казахстан фактически самостоятельно осуществлял мораторий на вылов осетровых. Тормозилась ратификация Соглашения о сотрудничестве в сфере безопасности на Каспийском море 2010 г. и разработка отраслевых протоколов к нему. Не получила своего развития идея создания Организации каспийского экономического сотрудничества (ОКЭС). В итоге после третьего саммита основной акцент в деле согласования правового режима водоёма был сделан на периодически проводимых заседаниях СРГ. В ходе 35-го заседания группы, состоявшегося 29–30 января 2014 г. в Астане, состоялась презентация и обсуждение проекта итогового документа IV Каспийского саммита.

Каждая из прибрежных стран была заинтересована в создании четких и стабильных «правил игры» в Каспийском регионе, не забывая в то же время о собственных национальных интересах. Наиболее отчетливо это проявлялось при обсуждении вопросов разведки, добычи и экспорта углеводородов.

Четвёртый саммит глав прикаспийских стран состоялся 29 сентября 2014 г. в Астрахани. По его итогам лидеры «пятерки» подписали политическое Заявление, в котором были отражены основные принципы пятистороннего сотрудничества на Каспии. В Заявлении были впервые зафиксированы параметры будущего разграничения каспийской акватории на морское пространство под государственным суверенитетом шириной 15 морских миль и идущую за ним встык зону исключительных прав на рыболовство шириной 10 морских миль. Остальная поверхность водоема оставалась в общем пользовании прикаспийских стран.

Кроме того, главы прикаспийских государств ещё раз подтвердили, что в Каспийском море не будут присутствовать вооруженные силы третьих государств. Водоем был объявлен «зоной мира, дружбы и добрососедства». В ходе встречи в верхах также обсуждалось развитие транспортной инфраструктуры в регионе. Большое внимание было уделено транспортному коридору «Север – Юг».

На саммите в пятистороннем формате были подписаны межправительственные соглашения о сотрудничестве в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на Каспийском море, о сохранении и рациональном использовании водных биологических ресурсов, о сотрудничестве в области гидрометеорологии (к настоя-

шему времени вступили в силу). По итогам встречи в Астрахани президенты сделали заявления о возможности подписания Конвенции на следующем саммите в Казахстане. В целом можно утверждать, что новый юридический документ «перезагрузит» правовой режим моря, актуализирует не отвечающие современным реалиям положения прошлых соглашений, придаст многостороннему сотрудничеству «каспийской пятерки» новый положительный импульс [2].

Несмотря на существенное сближение позиций, в последующие несколько лет прикаспийским странам не удалось окончательно согласовать текст Конвенции. В результате на шестой встрече министров иностранных дел прикаспийских стран, которая прошла в июле 2016 г. в Астане, было принято решение перенести проведение саммита прикаспийских государств на 2017 г. В декабре 2017 г. на встрече министров иностранных дел прикаспийских государств было заявлено, что все противоречия устранены, и встреча должна пройти в 2018 г.

Причин переноса саммита несколько. Главной проблемой оставался нерешённый вопрос о принципе раздела дна и недр Каспийского моря, а также позиция Ирана, который не отказывался от своих притязаний на 20 % акватории всего водоема. Для успешного проведения пятой встречи в верхах «южанам» необходимо было договориться между собой относительно ресурсной делимитации своей части водоёма.

Заключение. Введение в переговорную практику такого многостороннего инструмента, как саммиты глав прикаспийских государств, позволило активизировать пятисторонний диалог по выработке правового статуса водоема. Данный инструмент зарекомендовал себя в качестве наиболее эффективного механизма решения проблем Каспийского региона. Сложившаяся дипломатическая трехуровневая переговорная структура – Специальная рабочая группа (СРГ), Совещание министров иностранных дел прикаспийских государств (СМИД) и Каспийский саммит – доказала свою эффективность и востребованность.

Сроки проведения пятого саммита будут зависеть от результатов работы в рамках СРГ и итогов очередного раунда СМИД. За время, которое прошло с момента проведения первого саммита, было согласовано значительное число статей Конвенции. Большая их часть получила одобрение в прикаспийских государствах.

Принятие Конвенции о международно-правовом статусе Каспийского моря создаст надёжную юридическую базу для сотрудничества прикаспийских государств как в общем плане, так и по отдельным направлениям деятельности в регионе, обеспечит их суверенные права.

Каспийские саммиты оказали определяющее положительное влияние на поступательное развитие переговоров по урегулированию международно-правового статуса Каспийского моря. С большой долей вероятности можно предположить, что на очередной встрече лидеров «пятерки» в Казахстане будет, наконец, успешно завершён более чем 20-летний каспийский «марафон». Подписание Конвенции о правовом статусе Каспийского моря окончательно ликвидирует правовой вакуум в регионе, станет надёжным юридическим каркасом для развития взаимодоверительных и стабильных отношений между прибрежными государствами.

Список литературы

1. Жизнин С. З. Энергетическая дипломатия в Каспийском регионе / С. З. Жизнин, И. А. Гулиев // Вестник МГИМО-Университета. – 2012. – № 1. – С. 241–247.
2. Жильцов С. С. Политика России в Каспийском регионе / С.С. Жильцов. – Москва : Аспект Пресс, 2016. – С. 240.

Reference

1. Zhiznin S. Z., Guliyev I. A. Energeticheskaya diplomatiya v Kaspiyskom regione [Energy diplomacy in the Caspian region]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of the Moscow State Institute of International Relations], 2012, no. 1, pp. 241–247.
2. Zhiltsov S. S. *Politika Rossii v Kaspiyskom regione* [Russia's Policy in the Caspian Region]. Moscow, Aspekt Press Publ., 2016, p. 240.