

УДК 327.341

ПОГРАНИЧНАЯ ПРОБЛЕМА МЕЖДУ РФ И США В АРКТИКЕ

© 2011 г. **Д.А. Володин***
Институт США и Канады РАН, Москва

Статья посвящена делимитации исключительных экономических зон, континентального шельфа и территориальных вод между Россией и США в Северном Ледовитом океане, Чукотском море, Беринговом море и Тихом океане. Основное внимание уделено Соглашению 1990 г. о разграничении морских пространств (Соглашение Бейкера – Шеварднадзе) и его ратификации в России и США.

Ключевые слова: Арктика; российско-американские отношения; Соглашение Бейкера – Шеварднадзе; морские границы

В последние несколько лет на одно из первых мест в российской внешней политике вышла защита российских интересов в Арктике^{**}. Резко возросла «северная» составляющая в отношениях с другими приарктическими странами^{***}. Основная проблема в таких отношениях заключается в том, что остальные приарктические страны являются одновременно и союзниками и соперниками России, когда заходит речь о делимитации границ и разделе богатств этого региона. С одной стороны, Россия, как и остальные приарктические государства, не заинтересована в участии неарктических государств в разделе Арктики. С другой – между самими арктическими странами существуют серьёзные разногласия в отношении делимитации исключительных экономических зон (ИЭЗ) и прав на континентальный шельф в Северном Ледовитом океане.

У России до последнего времени были серьёзные трудности с делимитацией морских пространств с двумя её соседями в регионе – Норвегией и Соединёнными Штатами. Однако в сентябре 2010 г. был урегулирован спор с Норвегией. 15 сентября 2010 г. президент России Дмитрий Медведев и премьер-министр Норвегии Йенс Столтенберг подписали в Мурманске Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане.

Таким образом, в настоящее время, по крайней мере до подачи Россией повторной заявки о расширении границ её континентального шельфа – наибо-

* ВОЛОДИН Дмитрий Анатольевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИСКРАН. E-mail dmvldn@google.com

** Под Арктикой в статье понимается регион, расположенный в пределах Северного полярного круга.

*** К ним относятся государства, имеющие выход в Северный Ледовитый океан: Россия, США (через Аляску), Канада, Дания (через Гренландию) и Норвегия

лее серьёзной пограничной проблемой России в этом регионе остаётся ситуация вокруг размежевания с Соединёнными Штатами исключительной экономической зоны и континентального шельфа в Чукотском и Беринговых морях, а также территориальных вод в Беринговом проливе.

Русско-американская конвенция 1867 года

Сама проблема раздела морского пространства между Россией и США была во многом заложена ещё в 1867 г., когда царская Россия решила продать Соединённым Штатам свои владения на Американском континенте. В соответствии с русско-американской конвенцией от 18 (30) апреля 1867 г. российский император Александр II уступал за 7,2 млн. долл. золотом «всю территорию... с верховным на оную правом, владеемым ныне Его Величеством на Американском материке, а также прилегающие к ней острова» [10].

Важно, однако, отметить, что в документе речь шла только об уступки суши – Аляски и Алеутских островов – для чего и были указаны в конвенции восточная и западная границы уступаемых территорий. В качестве восточной границы этих территорий была названа линия разграничения между российской Аляской и британскими владениями в Северной Америке (то есть территорией нынешней Канады).

Западная граница фактически состояла из двух отрезков – северного (в Чукотском море и Северном Ледовитом океане) и южного (в Беринговом море), – которые были связаны друг с другом «точкой в Беринговом проливе под 65°30' северной широты в её пересечении меридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Крузенштерна или Игналок от острова Ратманова или Нунарбрук» (на карте острова Малый Диомид и Большой Диомид). Из этой исходной точки северная часть западной границы проходила «по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане».

Южной участок западной границы представлял собой линию, которая шла из той же исходной точки «почти в юго-западном направлении через Берингов пролив и Берингово море, так что она проходит на равном расстоянии между северо-западною оконечностью острова Св. Лаврентия и юго-восточной оконечностью Чукотского носа до меридиана 172° западной долготы; от сего пункта, начиная от точки пересечения этого меридиана, граница идёт в юго-западном направлении, проходя на равном расстоянии между островом Атту и островом Купера, лежащим в группе малых островов Командорских в Северном Тихом океане до меридиана 193° западной долготы, и таким образом включает в уступленную территорию все Алеутские острова, лежащие к востоку от сего меридиана» [10].

Такая неточная формулировка западной границы уступаемых территорий (фактически лишь три точки на протяжении полутора тысяч миль) объясняется, прежде всего, тем, что предметом соглашения являлась сухопутная территория, и главный смысл всего определения скрывался в последней фразе: «и таким образом включает в уступленную территорию все Алеутские острова».

Проблема разграничения морских пространств между СССР и США

Последствия продажи Аляски дали о себе знать сто лет спустя. В 1976 г. Советский Союз и Соединённые Штаты установили вокруг своего побережья 200-мильные рыболовные зоны (позднее ставшие исключительной экономической зоной). Поскольку зачастую расстояние между побережьями двух стран меньше 400 морских миль, во многих морских районах 200-мильная зона накладывалась друг на друга.

Инициативу проявили американцы. 21 января 1977 г. тогдашний госсекретарь США Генри Киссинджер поручил своему заместителю по политическим вопросам Филиппу Хабибу направить советской стороне предложение использовать Русско-американскую конвенцию 1867 г. при разграничении морских пространств между двумя странами. В соответствующей ноте американского посольства в Москве от 24 января 1977 г., направленной в советское Министерство иностранных дел сообщалось, что «Правительство Соединённых Штатов... намерено уважать линию, установленную Конвенцией, подписанной 30 марта 1867 г. в Вашингтоне», и ожидает, что советское правительство «будет следовать аналогичной практике при осуществлении своей юрисдикции в области рыболовства» [27, с. 207]. В ответной ноте советское правительство выразило готовность «придерживаться в Северном Ледовитом океане, Чукотском и Беринговом морях той же Конвенции от 18 (30) марта 1867 года».

Необходимо отметить, что первоначально советская сторона согласилась на использование Конвенции 1867 г. лишь частично: только для тех участков акватории, где 200-мильные зоны двух стран накладывались друг на друга. Но даже в этом случае Советский Союз терял морской участок площадью 23,7 тыс. квадратных километров, который остался бы в составе советской рыболовной зоны, если делимитация была бы произведена на равном расстоянии от побережья двух стран.

Это был чрезвычайно важный участок для советского рыболовства флота, где наши рыбаки ежегодно вылавливали около 150 тыс. т рыбы*. В связи с этим тогда же, в 1977 г., между советской и американской сторонами была достигнута неофициальная договоренность, что в качестве компенсации советским рыбакам США ежегодно будут предоставлять Советскому Союзу квоту на вылов 150 тыс. т рыбы в своей исключительной экономической зоне. Данная договоренность действовала до 1981 г., когда, ссылаясь на советские военные действия в Афганистане, американская сторона перестала допускать советские рыболовные суда в свою экономическую зону.

Таким образом, уже в 1977 г., в самом начале переговоров, Советский Союз понёс первые существенные потери. Сами же переговоры о разграничении морских пространств в Северном Ледовитом океане, Чукотском и Беринговом морях приняли исключительно упорный характер и завершились лишь в 1990 г. (Соединённые Штаты ведут официальное начало переговоров не с 1977 г. а с 1981 г., когда была издана соответствующая директива президента США Рональда Рейгана).

* Структура улова советских рыбаков в данном районе выглядела следующим образом: минтай – 100 тыс. т; сельдь – 20–30 тыс. т; треска – 5 тыс. т; палтус – 4–5 тыс. т; камбала – 3 тыс. т [13].

Таблица 1

**Хронология советско-американских переговоров
о разграничении морских пространств**

Раунд	Дата	Место проведения
1	18–20 ноября 1981 г.	Вашингтон
2	17–19 мая 1983 г.	Москва
3	30 января – 3 февраля 1984 г.	Вашингтон
4	23–25 июля 1984 г.	Москва
5*	20 октября – 1 ноября 1985 г.	Вашингтон
6	3–4 апреля 1986 г.	Москва
7	8–10 октября 1986 г.	Вашингтон
8	5–6 октября 1987 г.	Москва
9	26–27 апреля 1988 г.	Вашингтон
10	17–19 сентября 1989 г.	Вашингтон
11	15–17 января 1990 г.	Москва
Подписание Соглашения	1 июня 1990 г.	Вашингтон

* Бюллетень Госдепартамента приводит другую дату 5 раунда: 31 октября – 1 ноября 1985 г. [36, р. 81].

Smith R. United States-Russia Maritime Boundary. In: Maritime Boundaries. Vol. 5. Ed. by G. Blake. L.: Routledge, 1994. P. 95.

Чрезвычайно затяжной характер переговоров объясняется не только стремлением сторон в максимальной степени обеспечить свои национальные интересы в таком чувствительном для себя вопросе, но и необходимостью многочисленных межведомственных согласований при выработке конкретных предложений каждой из сторон. В общей сложности в переговорах о разграничении морских пространств участвовало одиннадцать различных ведомств. С советской стороны в этом процессе участвовали шесть ведомств: Министерство иностранных дел; Министерство обороны; Комитет государственной безопасности; Министерство рыбного хозяйства; Министерство геологии и Министерство газовой промышленности. В ходе переговоров с США эти ведомства 7 раз совместно готовили и вносили на рассмотрение руководства страны предложения о позиции Советского Союза [14; 31, с. 34]. С американской стороны в переговорах участвовали пять ведомств: Государственный департамент; Министерство обороны; Министерство внутренних дел; Национальное управление по исследованию океанов и вопросам атмосферы (входит в Министерство торговли США); Береговая охрана. Каждое новое предложение США на переговорах, так же как и окончательный текст Соглашения было одобрено президентом США [43, р. 10, 12].

Вторая проблема, которая возникла на переговорах между американской и советской сторонами: как именно должна проходить линия, установленная Конвенцией 1867 г. Дело в том, что западная граница владений уступаемых

Россией по Договору о продаже Аляски представляла собой лишь несколько географических точек. В зависимости от того, какой картографический метод использовался для соединения этих точек – локсодромия или ортодромия – линия из точки 65°30' северной широты на равном расстоянии от владений России и США до точки «на равном расстоянии между островом Атту и островом Купера» проходила по-разному. Соответственно, образовался значительный спорный участок. Советский Союз настаивал на локсодромии, в результате чего он получал бы дополнительно несколько десятков тысяч квадратных километров морской акватории, Соединённые Штаты, наоборот, выступали за ортодромию. В течение трёх лет (1981–1983 гг.) стороны пытались обеспечить свои предложения необходимой доказательной базой. Одновременно договорились, что до завершения переговоров советские и американские рыбаки могут на равных вести промысел рыбы в этом районе. Наконец, в 1983 г. заместитель госсекретаря Лоуренс Иглбергер, заручившись согласием своего начальства и получив одобрение президента Рейгана, предложил советской стороне компромиссное предложение – провести прямую линию между двумя вариантами и поделить, таким образом, спорный район пополам.

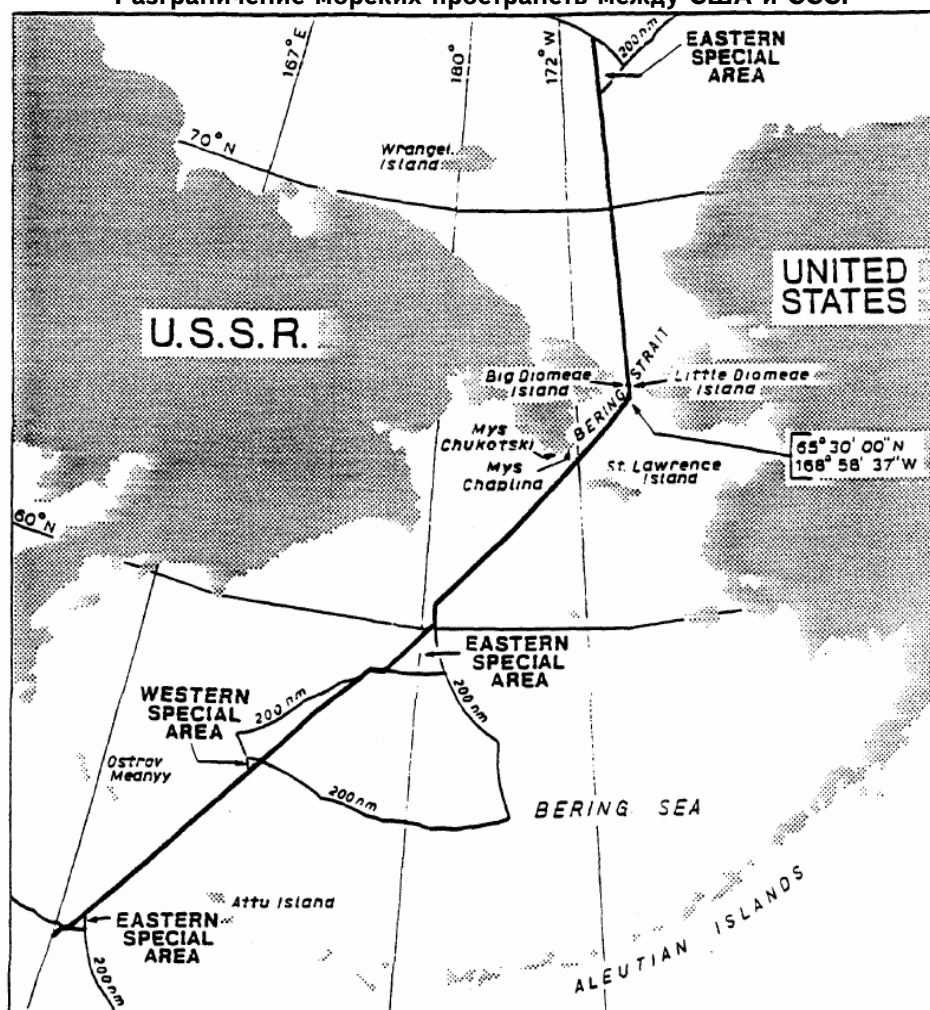
Сложность заключалась в том, что Иглбергер предложил придать своей так называемой «прагматической линии» абсолютный характер и использовать её «для всех целей при разграничении морских пространств». Таким образом, линия Иглбергера распространялась не только на морскую акваторию, но и включала континентальный шельф. Это кардинальным образом меняло всю ситуацию. Дело в том, что при любом варианте разграничения исключительных экономических зон СССР и США в центральной части Берингова моря оставался участок открытого моря, так называемая «голубая зона», не занятая экономическими зонами двух стран, но со всех сторон ими окружённая [17, с. 151] (см. карту).

Первоначально советская сторона настаивала на том, что шельф должен быть поделён пополам, а «прагматическая линия» должна учитываться только там, где 200-мильные зоны двух стран перекрывают друг друга. Соединённые Штаты считали, что при продаже Аляски Россия отказалась от всех прав к востоку от границы, указанной в Конвенции 1867 г. Советская сторона была вынуждена напомнить, что эта Конвенция касалась только уступки территории и не могла касаться континентального шельфа, понятия, которого в то время ещё не существовало.

Не дожидаясь окончания переговоров, 17 апреля 1984 г. Соединённые Штаты начали продажу нефтеносных участков шельфа в Наваринском бассейне, часть которого находилась в спорном участке. Американское правительство подчёркивало, что разведка и бурение нефти в спорном районе начнётся лишь после того, как будет урегулирован вопрос о разграничении морских пространств между двумя странами. Продажа участков шельфа в спорном районе происходила на условиях «эскроу»* [35, р. 41]. После протестов советской стороны продажа участков была приостановлена.

* Эскроу (*escrow*) – в англосаксонском праве депонирование у третьего лица денежной суммы на имя другого лица с тем, чтобы она была выдана ему лишь после выполнения известного условия.

Разграничение морских пространств между США и СССР



International Journal of Estuarine and Coastal Law. February 1991. Vol. 6. No. 1.

В конечном счёте решающим фактором стал коренной пересмотр советской внешней политики в середине 1980-х годов. Новое советское руководство, провозгласив переход к «новому политическому мышлению», взяло курс на переход от конфронтации к диалогу и сотрудничеству с западными странами в решении общих проблем человечества. Вопрос раздела шельфа был принесён в жертву нормализации отношений с Соединёнными Штатами.

После того как был урегулирован вопрос о принадлежности шельфа, переговоры по соглашению о разграничении морских пространств были окончательно переведены в политическую плоскость, став составной частью советско-американского диалога на высшем уровне. В ходе этих переговоров (1987–1990 гг.) вопрос о морских границах был отнесён к четвёртому разделу – «двусторонние отношения» (первые три раздела: разоружение; права человека; региональные вопросы). В то же время сам этот договор специально не выделялся, находясь в так называемом «морском пакете» вместе с другими двусто-

ронными соглашениями в морской сфере. Это хорошо видно из совместного заявления, принятого по итогам советско-американской встречи на высшем уровне в Вашингтоне 10 декабря 1987 г. В документе М. Горбачёв и Р. Рейган «призвали своих представителей активизировать усилия, направленные на достижение взаимовыгодных соглашений по морскому судоходству, рыболовству, поиску и спасению на море, взаимодействию радионавигационных систем, разграничению морских пространств в Чукотском и Беринговом морях, в Северном Ледовитом и Тихом океанах, транспорту и других областях» [4, 1987, № 10, с. 16].

Данный вопрос поднимался и во время официального визита президента Рейгана в Москву в конце мая – начале июня 1988 г. В совместном заявлении 2 июня 1988 г. отмечалось, что «стороны рассмотрели положение дел на переговорах по вопросам морского судоходства, разграничению морских пространств в Северном Ледовитом и Тихом океанах, Чукотском и Беринговом морях, базовых научных исследованиях, борьбы с загрязнением Берингова и Чукотского морей в чрезвычайных ситуациях. Они поручили своим представителям на переговорах активизировать усилия по скорейшему достижению взаимоприемлемых договоренностей в этих областях» [12, с. 503].

В начале 1989 г. советско-американский диалог на высшем уровне был прерван. Новый американский президент Джордж Буш (здесь и далее имеется в виду Дж. Буш-старший) взял паузу для пересмотра советско-американских отношений. Несмотря на то что новую стратегию в отношении СССР Совет национальной безопасности (СНБ) США подготовил уже 14 марта 1989 г., этот документ не устроил ни Буша, ни его помощника по национальной безопасности Брента Скоукрофта. В результате в основу новой американской стратегии была положена докладная записка тогдашнего эксперта по Советскому Союзу в СНБ Кондолизы Райс*. Решающую роль, однако, в возобновлении советско-американского диалога сыграла не записка К. Райс, а бархатные революции в Восточной Европе, свидетелем которых стал американский президент в ходе своих визитов в Польшу и Венгрию в июле 1989 г. Именно они убедили Буша, что дальше «откладывать встречу с Горбачёвым было бы опасно» [2, с. 126].

В сентябре 1989 г. состоялся визит в США советского министра иностранных дел Э. Шеварднадзе. На переговорах с президентом Дж. Бушем и госсекретарём Дж. Бейкером 21–23 сентября 1989 г. были обсуждены все вопросы советско-американской повестки переговоров, включая и вопрос о разграничении морских пространств. В совместном заявлении глав внешнеполитических ведомств двух стран отмечалось, что «советские и американские эксперты совместно разработали подход к урегулированию проблемы разграничения мор-

* Важная деталь: в английском варианте этого документа речь шла не о разграничении морских пространств, а о «морской границе между США и СССР» (*the U.S.-USSR maritime boundary*) [38].

** Записка К. Райс включала 4 пункта: выработка собственной (а не той, которая предлагалась Горбачёвым) внешнеполитической повестки переговоров; укрепление отношений с союзниками; переход в дипломатическое наступление на восточноевропейском направлении; избирательное сотрудничество с Советским Союзом в вопросах обеспечения региональной стабильности [2, с. 48].

ских пространств в Беринговом и Чукотском морях, а также в Северном Ледовитом и Тихом океанах. Министр иностранных дел и государственный секретарь дали указание своим экспертам вновь встретиться в ближайшее время для завершения работы на этой основе» [4, 1989, № 19, с. 7].

Окончательное политическое решение принималось в первой половине 1990 г. Во время своей встречи на Мальте в декабре 1989 г. президенты М. Горбачёв и Дж. Буш договорились провести советско-американский саммит в июне 1990 г. Как уже упоминалось, соглашение о разграничении морских пространств относилось к четвёртому пункту советско-американского диалога на высшем уровне – «двусторонние отношения» – и поэтому должно было рассматриваться на заключительной стадии подготовки саммита. Всего в рамках подготовки визита М.С. Горбачёва в США состоялись три встречи глав внешнеполитических ведомств двух стран (7–9 февраля 1990 г. в Москве; 3–6 апреля 1990 г. в Вашингтоне; 15–19 мая 1990 в Москве). Из опубликованных официальных материалов [4, 1990, № 4, с. 8–11; 4, 1990, № 8, с. 23–31; 4, 1990, № 11, с. 5–9] видно, что на первой встрече Шеварднадзе и Бейкера обсуждалось в основном сокращение вооружений, на второй – к разоруженческой тематике добавилась региональная. Двусторонние вопросы обсуждались на третьей встрече*. Автоматически это ещё не означало, что договорённость по разграничению морских пространств была достигнута именно на третьей встрече, в середине мая 1990 г. в Москве. Дело в том, что часть документов была согласована и одобрена уже непосредственно на самом саммите. Крайне важен в этом плане меморандум Госдепартамента о ходе подготовки совместных соглашений к саммиту. В документе, датированном 28 мая 1990 г. (то есть за два дня до начала саммита), все соглашения разбиты на три группы: соглашения, согласованные и одобренные для подписания; соглашения, подписание которых возможно при наличии политической воли (*Agreements that could be signed or announced if political decision made*) и соглашения, переговоры по которым ещё не завершены (*Agreements and joint statements not yet fully negotiated*) [40]. Соглашение о морской границе (*Maritime Boundary Agreement*) было включено в первую группу, то есть уже готовых к подписанию документов**. Таким образом, можно предположить, что окончательная договорённость была достигнута в ходе визита Дж. Бейкера в Москву в середине мая 1990 г., когда он встретился не только со своим коллегой Э. Шеварднадзе, но и с президентом СССР М. Горбачёвым. Эту версию в значительной степени подтверждают и заявления участников переговоров. Выступая на пресс-конференции 19 мая 1990 г. Шеварднадзе отметил, что «подготовлен ряд межправительственных соглашений, которые могут быть подписаны в ходе встречи в верхах в

* Для американской стороны эта поездка Бейкера в Москву в середине мая 1990 г. запомнилась просьбой М.С. Горбачёва об оказании финансовой помощи Советскому Союзу. Как пояснял Горбачёв, «мы не просим подарка. Мы просим кредит, конкретный кредит под конкретные цели... нам нужно 15–20 млрд. долл., чтобы преодолеть наши трудности» [2, с. 246].

** В повторном меморандуме Госдепартамента на имя Скоукрофта от 29 мая 1990 г. отмечалось, что в отношении Соглашения о разграничении морских пространств остаются разногласия по второстепенным вопросам, но не ставится под сомнение факт его подписания на саммите [41].

Вашингтоне... Речь идёт: о новом торговом соглашении; о соглашении по сотрудничеству в области исследования Мирового океана; об учреждении культурно-информационных центров СССР и США в Вашингтоне и в Москве; о договорённости по разграничению морских пространств в Беринговом и Чукотском морях; о соглашении, предусматривающим сотрудничество между таможенными службами двух стран» [4, 1990, № 11, с. 8]. Использование термина «договорённость», а не «соглашение», как в остальных случаях, всё равно показывает, что политическое решение уже было принято и оставалось лишь «утрясти» некоторые технические детали. Собственно, об этом говорит и повторный меморандум Госдепартамента Бренту Скоукрофту [41].

Соглашение Бейкера – Шеварднадзе

Государственный визит президента СССР М. Горбачёва в США состоялся 30 мая – 4 июня 1990 г. В ходе этого визита главы внешнеполитических ведомств двух стран Э. Шеварднадзе и Дж. Бейкер подписали 1 июня 1990 г. Соглашение о линии разграничения морских пространств*.

Главное значение этого документа заключалось в уточнении западной границы, установленной Конвенцией 1867 г. Северный участок западной границы остался практически нетронутым. Согласно ст. 2 п. 1 Соглашения, «от начальной точки 65°30' северной широты и 168°58'37" западной долготы линия разграничения морских пространств идёт на север по меридиану 168°58'37" западной долготы через Берингов пролив и Чукотское море по Северному Ледовитому океану, насколько допускается по международному праву» [8, с. 279–280]. Основное изменение касалось здесь концовки: фраза Конвенции 1867 г. «по прямой линии безгранично к северу» была заменена выражением «насколько допускается по международному праву».

Более серьёзному уточнению подвергся южный участок линии разграничения морских пространств, т.е. от той же исходной точки 65°30' северной широты и 168°58'37" западной долготы (см. карту). Вместо фактически трёх точек, указанных в Конвенции 1867 г., эта линия разграничения состояла теперь из 87 точек, точные координаты которых были указаны в Приложении к Соглашению. Важной частью Соглашения стал обмен сторонами отдельных участков своих экономических зон путём введения так называемых «специальных районов». В «восточном специальном районе» – любая акватория к востоку от линии разграничения в пределах 200-мильной советской зоны, но за пределами 200-мильной американской – «Советский Союз признавал отныне за Соединёнными Штатами право осуществлять суверенные права и юрисдикцию, вытекающие из юрисдикции в экономической зоне, которую Советский Союз иначе был бы вправе осуществлять по международному праву при отсутствии соглашения между Сторонами о линии разграничения морских про-

* Полное название документа – Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединёнными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств. Английский вариант – *The Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary*. Как видно из названия в английском варианте речь идёт именно о границе (*maritime boundary*), а не о «линии разграничения».

странств» [8, с. 280]. В «западном специальном районе» – любая акватория к западу от линии разграничения в пределах 200-мильной американской зоны, но за пределами 200-мильной советской – Соединённые Штаты признавали за СССР аналогичные права.

Смысл введения «специальных районов» заключался в стремлении сторон не допустить расширения площади открытого моря за счёт исключительной экономической зоны двух стран.

Подписание и применение Соглашения обладало определённой спецификой.

Прежде всего, Соглашение начало действовать практически сразу. Теоретически в его тексте было предусмотрено, что оно «подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами» [8, с. 281]. Однако на практике уже в день подписания Соглашения госсекретарь США Дж. Бейкер направил главе МИД СССР Э. Шеварднадзе дипломатическую ноту, в которой предложил, чтобы «два Правительства договорились взять на себя обязательства выполнять пожелания указанного Соглашения до его вступления в силу, начиная с 15 июня 1990 г.» [19, с. 159]. В тот же день советский министр иностранных дел в ответной ноте выразил согласие с предложением американской стороны. Таким образом, Соглашение применяется на временной основе уже с 15 июня 1990 года.

Ряд моментов в Соглашении до конца остаётся неясным.

Во-первых, почему советское руководство согласилось на временное применение этого Соглашения. Дело в том, как отмечает известный российский юрист-международник Камиль Бекашев, что действовавший на тот момент в Советском Союзе закон «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» [11] не предусматривал процедуру временного применения международных договоров с участием СССР [26; 34].

Во-вторых, текст постановления Совета министров СССР от 30 мая 1990 г. № 532 «О разграничении морских пространств с США», в соответствии с которым было подписано Соглашение и в соответствии с которым Министерство иностранных дел СССР должно было оформить его временное применение до вступления Соглашения в силу, не было опубликовано в официальном печатном органе Совета министров СССР – Собрании постановлений правительства СССР*.

Наконец, в-третьих, обращает на себя внимание, что текст Соглашения не только не был опубликован в газете «Правда», что ещё объяснимо, учитывая количество документов, принятых на саммите, но и отсутствовал в официальном печатном органе советского МИД – «Вестнике Министерства иностранных дел СССР».

* Согласно постановлению Совета министров СССР от 20.03.1959 «О порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений Правительства СССР» было предусмотрено два варианта постановлений Совета министров СССР – общий и специальный. Постановления общего характера публиковались в «Собрании постановлений правительства СССР». Постановления специального характера (повышенной срочности или важности) публиковались в «Собрании постановлений правительства СССР», а также в газетах и объявлялись по телевидению и радио [29, 1959, № 6, с. 37].

Особенности ратификации Соглашения 1990 г. в СССР/России и США

Быстрее всего процесс ратификации Соглашения 1990 г. завершили Соединённые Штаты.

Уже 26 сентября 1990 г. Буш направил Соглашение на ратификацию в Сенат. В сопроводительном письме американский президент отмечал, что «Соглашение полностью отвечает американским интересам» [39; 42; р. III]. Помимо сопроводительного письма Дж. Буша к Соглашению прилагалась карта раздела морских пространств и письмо Бейкера от 6 сентября 1990 г. с характеристикой подписанного документа.

Слушания, посвящённые Соглашению, состоялись в Комитете по международным отношениям Сената 13 июня 1991 г. Материалы слушаний и другие документы Госдепартамента ясно показывают, что американское руководство выделяло в Соглашении два аспекта: стратегический и пространственно-ресурсный. Со стратегической точки зрения, отмечалось на слушаниях, «Соглашение устраняет потенциальный источник споров между Соединёнными Штатами и Советским Союзом». Представляя Соглашение на слушаниях, советник Госдепартамента по правовым вопросам Э. Уильямсон, специально подчёркивал, что «для стран с такими разносторонними и сложными отношениями, какие имеют место между США и Советским Союзом, споры такого рода могут иметь далекоидущие последствия» [43, р. 9].

США получали и серьёзные материальные выгоды. Прежде всего, к США отходили 70% площади Берингова моря. Это позволяло, по словам Уильямсона, «вести рыбную ловлю в нескольких новых районах и обеспечивало юрисдикцию США над другими районами, важными для американской рыболовной отрасли». В целом, в результате Соглашения Соединённые Штаты получали на 13.200 квадратных морских миль больше по сравнению с самым благоприятным для них проведением линии разграничения на равном расстоянии от побережья двух стран. В плане получения новых энергоресурсов, отмечалось, что Соглашение позволяет начать разведку в ранее спорных районах и отвечает интересам США как по площади полученного континентального шельфа, так и по потенциальным запасам его полезных ископаемых.

Соглашение поддержали оба сенатора от Аляски – Фрэнк Мерковски и Тед Стивенс. Более того, Ф. Мерковски настоял на включении в материалы заседания писем с поддержкой Соглашения двух губернаторов Аляски (бывшего и действующего).

В результате 16 сентября 1991 г. Сенат ратифицировал Соглашение подавляющим большинством голосов: «за» проголосовали 86 сенаторов, «против» – лишь 6 человек. Все противники Соглашения представляли консервативное крыло Республиканской партии [37].

Советский Союз начал процесс ратификации Соглашения ещё раньше, однако он проходил более трудно. 12 июня 1990 г. президент СССР М.С. Горбачёв выступил в Верховном Совете с итогами своего государственного визита в США. Заслушав выступление президента, Верховный Совет в тот же день принял специальное постановление, в котором поручил «комитетам Верховно-

го Совета СССР и комиссиям его палат проанализировать входящие в их компетенцию аспекты советско-американских соглашений и договоренностей, принять по ним соответствующие решения и оказать содействие их практической реализации» [8, с. 187].

Тема Соглашения неожиданно всплыла на Четвёртом съезде Народных депутатов СССР. 20 декабря 1990 г. Э. Шеварднадзе произнёс свою знаменитую речь о наступающей диктатуре и заявил об уходе в отставку с поста министра иностранных дел. В ответ на это эмоциональное заявление Шеварднадзе посоветовали, что «можно было и надо было вести переговоры с США так, чтобы более принципиально отстаивать интересы Советского Союза – касается ли это разграничения зон в Беринговом море, подписанного товарищем Шеварднадзе, но не доведённого до вашего (депутатов. – *Прим. автора*) сведения» [33, с. 450].

Интерес к Соглашению 1990 г. проявили и ряд средств массовой информации. Особо стоит отметить дискуссию на страницах газеты «Советская Россия» [1; 14; 15; 22]. Дело не только в том, что эта газета являлась официальным печатным органом ЦК КПСС, Верховного Совета и Совета Министров РСФСР. Отпор критикам соглашения на страницах газеты дал лично заведующий международно-правовым отделом МИД СССР С. Карев. Более важное значение, однако, имело то обстоятельство, что в начале 1991 г. тираж «Советской России» составлял около 2 млн. экземпляров, и поэтому спор профессиональных юристов о плюсах и минусах Соглашения 1990 г. с США сразу получил широкий резонанс в обществе и стал таким же знаковым, как и вопрос о принадлежности Курильских островов. Фактически конец 1990 – начало 1991 г. становится в значительной степени ключевой датой для соглашения: из международно-правового вопроса для Советского Союза он превращается в значительной степени в политический, точнее внутривнутриполитический. На этом фоне процесс ратификации резко забуксовал в Верховном Совете.

К середине 1991 г. ажиотаж вокруг этой темы достиг такой степени, что ни о какой ратификации речи уже быть не могло. Показателен эпизод с утверждением 12 мая 1991 г. в Верховном Совете СССР Николая Котляра на пост министра рыбного хозяйства СССР. Первый же вопрос, который был задан министру, касался Соглашения о разграничении морских пространств с США. Всего на слушаниях эта тема поднималась трижды. Более важное значение для судьбы Соглашения в Верховном Совете, однако, имело высказывание Котляра, что, несмотря на подписание Соглашения, вопрос о компенсации советской стороне за переданный в 1977 г. США участок морской акватории ещё не урегулирован (имелись в виду те 150 тыс. т рыбы, которые Соединённые Штаты разрешали вылавливать в своей экономической зоне с 1977 по 1981 год [3, с. 7].

В советское время Соглашение о разграничении морских пространств с США так и не было ратифицировано.

В следующий раз к Соглашению вернулись только в середине 1990-х годов. Пауза была вызвана не только развалом Советского Союза, но и стремлением нового российского руководства урегулировать с американцами «рыболовный вопрос» до вынесения Соглашения на ратификацию в парламент. В 1995 г. та-

кая практика стала уже невозможной. Дело в том, что в июне 1995 г. Государственная Дума приняла закон «О международных договорах Российской Федерации». Согласно ст. 23 п. 2 этого закона, международный договор мог применяться на временной основе «не более шести месяцев с даты начала его временного применения» [30]. По истечении этих шести месяцев срок временного применения договора мог быть продлён, но для этого необходим был новый закон.

9 марта 1996 г., в соответствии с этим законом, президент России внёс в Государственную Думу законопроект о продлении до 30 июня 1996 г. данного Соглашения. Поскольку обсуждение этого законопроекта в профильных комитетах затянулось, было решено подготовить новый законопроект и продлить срок временного применения до конца 1996 года.

Хотя формально предметом обсуждения являлся лишь вопрос о временном, полугодовом применении данного Соглашения, фактически вопрос в Госдуме рассматривался гораздо шире: отвечает или не отвечает Соглашение 1990 г. российским национальным интересам и, соответственно, должна ли Государственная дума его ратифицировать.

В связи с истечением в конце 1996 г. срока временного применения Соглашения правительство было вынуждено запросить у парламента новую отсрочку. На слушаниях в Государственной Думе 7 февраля 1997 г. тогдашний первый заместитель министра иностранных дел России Игорь Иванов предложил продлить срок Соглашения до 30 июня 1997 г. Этот шаг, по его словам, позволил бы завершить переговоры с США о возвращении России права на вылов 150 тыс. т рыбы в американской экономической зоне. Депутаты, однако, не только отказались продлевать Соглашение ещё на полгода, но и в принятом в тот же день постановлении рекомендовали президенту начать процедуру выхода из Соглашения 1990 года [23].

Данное постановление Госдумы создало определённую правовую коллизию. С одной стороны, поскольку Госдума отклонила продление Соглашения 1990 г. и поскольку шестимесячный срок давно истёк, с точки зрения национального права Россия никак не связана данным Соглашением. С другой стороны, остаются обязательства России по международному праву. Как напоминает в этой связи известный юрист-международник Александр Вылежанин, «согласно Конвенции о праве международных договоров (1969 г.), участник международного договора "не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора" (ст. 27)... Иначе говоря, вопрос о том, соответствует ли воле законодателя России временное применение Соглашения 1990 г. — это вопрос внутреннего (национального) права России. А не международного. И если даже российское право нарушено, такое нарушение не является основанием для невыполнения Россией своего международного обязательства» [7, с. 7].

В 1997 г. вопрос о разграничении морских пространств перешёл в значительной степени из дипломатического поля в силовое: началась так называемая «рыбная война» между Россией и США. 15 августа 1997 г. Береговая охрана США задержала в Беринговом море российское рыболовное судно «Черняево», заявив, что оно нарушило линию разграничения, установленную Со-

Таблица 2

**Задержания и аресты российских рыболовных судов
в Беринговом море**

Дата	Название судна	Детали
август 1997	траулер «Черняево»	Отбуксирован в американский порт Кадьяк. Отпущен после уплаты штрафа в 150 тыс. долл.
1997	траулер «Стимул»	Наложен штраф
август 1999	траулер «Гиссар»	Вернулся в порт приписки г. Владивосток
1999	траулер «Механик Брызгалин»	Вернулся в порт приписки г. Находка
Август 2000	траулер «Спитак»	Отбуксирован в американский порт Датч-Харбор. Наложен штраф 180 тыс. долл.
Июль 2001	траулер «Петропавловск»	Отбуксирован в американский порт Датч-Харбор. Освобожден из-под ареста после уплаты судовладельцем штрафа 300 тыс. долл.
сентябрь 2002	Траулер «Вийтна»	Отбуксирован в американский порт Датч-Харбор. Судебное разбирательство в отношении судна прекращено из-за нарушений, допущенных американской Береговой охраной при его задержании

Виноградов Л. Граница спора // Рыбак Приморья. 26.09.1997; Воейков С. РТМС «Гиссар» накажут // Красная звезда. 13.08.1999; Барьяш С. Опять штормит на линии Шеварднадзе // Рыбак Приморья. 17.12.1999; Вахрин А. Молчание смерти подобно // Тихоокеанский вестник. 2000. № 17 (<http://www.npacific.ru/np/hot/disput/treug/mlch.htm>); Турченко С. Беспредел на «линии Шеварднадзе» // Труд. 02.08.2001; Российский траулер «Вийтна» отбуксирован в американский порт на Аляске (<http://www.newsru.ru/world/09Sep2002/viitna.html>); Российское судно «Вийтна», задержанное береговой охраной США, отпущено благодаря адвокату (<http://www.newsru.ru/world/14sep2002/sudno.html>); На войне как на войне? // Рыбак Приморья. 13.09.2002; Корнаш Б. Берингоморская линия раздора // Рыбак Приморья. 27.09.2002.

глашением 1990 г. Траулер «Черняево» находился под арестом в американском порту Кадьяк до ноября 1997 г. Вопрос об освобождении судна вышел на самый высокий политический уровень: к нему подключились и Министерство иностранных дел и Государственная Дума. В частности, в постановлении, принятом 12 сентября 1997 г., депутаты предложили США «освободить без предварительных условий российское рыболовное судно “Черняево”, продемонстрировав тем самым добрую волю и желание строить отношения с Россией не с позиции силы, а на добровольной основе» [24]. В конечном счёте судно было освобождено после уплаты его владельцем – колхозом «50 лет Октября» – крупного штрафа.

Между тем, рыбная война продолжалась. После «Черняево» был оштрафован траулер «Стимул». Кульминацией рыбного противостояния стала попытка ареста американской Береговой охраной российского траулера «Гиссар» в начале августа 1999 г. в российской экономической зоне. Обвинив российский траулер в нарушении линии разграничения 1990 г., американцы попытались отбуксировать российский траулер в американский порт Датч-Харбор для судебного разбирательства. Дальше, однако, события начали развиваться как в

настоящем боевике. Узнав о задержании «Гиссара», к месту происшествия прибыло около двух десятков российских рыболовных судов, которые заблокировали доступ к «Гиссару» для корабля американской Береговой охраны. Дело едва не дошло до военной стычки между российскими рыбаками и экипажем американского корабля. В конечном счёте прибывшие на место российские пограничники установили, что траулер «Гиссар» не заходил в американскую экономическую зону, а лишь нарушил буферную зону в 1,5 морские мили, установленную Россией в рамках своей экономической зоны, чтобы как раз не допускать нарушений линии 1990 года [6; 16].

В июле 2003 г. американская Береговая охрана получила право открывать огонь по российским судам, нарушившим линию разграничения 1990 г. В то же время к середине первого десятилетия XXI века градус противостояния значительно снизился. Важную роль в этом сыграло усиление сотрудничества между пограничными ведомствами двух стран, включая и совместное патрулирование Берингова моря.

В начале XXI века в российском парламенте были предприняты новые попытки пересмотреть Соглашение о разграничении морских пространств с США. Сначала Государственная Дума на своём заседании 14 июня 2002 г. приняла специальное постановление, в котором квалифицировала Соглашение 1990 г. как «несбалансированный международный договор, содержание которого ставит под сомнение его соответствие национальным интересам Российской Федерации, в первую очередь в области рыболовства» [25]. В постановлении Госдума поручила своим профильным комитетам провести дополнительную всестороннюю экспертизу Соглашения и подготовить предложения по минимизации его ущерба для Российской Федерации.

Осенью 2002 г. эстафету от нижней палаты парламента приняла верхняя. В начале сентября 2002 г. в Совете Федерации была создана рабочая группа по пересмотру Соглашения с США. Уже на первом заседании рабочей группы 3 сентября 2002 г. глава Комитета по делам Севера и малочисленных народов Александр Назаров заявил, что в течение 2002 г. в России будет подготовлен новый вариант данного Соглашения [18]. Однако Соединённые Штаты сразу дали понять, что не намерены пересматривать Соглашение. Как заявил на заседании рабочей группы 20 сентября 2002 г. тогдашний посол США в России Александр Вершбоу, Соглашение 1990 г. «является сбалансированным и представляет большую экономическую выгоду и США и России» [5]. Единственным практическим результатом рассмотрения этого вопроса в Совете Федерации стало поручение Счётной палате проверить влияние Соглашения 1990 г. на российскую рыбопромысловую отрасль*.

В настоящее время все официальные российско-американские переговоры по пересмотру Соглашения о разграничении морских пространств происходят в рамках Межправительственного консультативного комитета по рыбному хо-

* Согласно результатам проверки, потенциальные объёмы вылова рыбы в 1991–2002 гг. в районах, отошедших по Соглашению 1990 г. к США, составляли 1,6–1,9 млн. т, а в денежном выражении 1,8–2,2 млрд. долл. [9, с. 120].

зяйству. Данный комитет был создан в соответствии с подписанным 31 мая 1988 г. между СССР и США Соглашением о взаимных отношениях в области рыбного хозяйства [28, с. 343–349] (продлевалось в 1993, 1998, 2003 и 2008 г.). Выдвижение на первый план данного комитета объясняется тем фактом, что главной темой таких переговоров является размер компенсации российской стороне за сокращение в результате Соглашения 1990 г. её рыбопромысловой акватории в Беринговом море. Речь идёт всё о тех же 150 тыс. т рыбы.

Заседания Комитета проходят раз в год (последнее, 21-е, состоялось в сентябре 2010 в Южно-Сахалинске). В прессе уже не раз появлялись сообщения, что соответствующее Соглашение о рыболовстве в северной части Берингова моря согласовано двумя сторонами. Согласно одному из таких проектов, предполагалось, что в американской экономической зоне будет создан «специальный рыболовный район», в котором российские рыбаки получают право вылавливать 150 тыс. т минтая и других морских живых ресурсов [21; 30, с. 19]. Однако пока сторонам не удаётся достичь компромисса. В последнее время американская сторона пытается изменить повестку заседаний Межправительственного комитета и сконцентрировать его работу главным образом на совместном изучении популяции минтая в северной части Берингова моря [20].

Список литературы

1. *Бекашев К.* Что же приобрели и что потеряли // Советская Россия. 22.03.1991.
2. *Буш Дж., Скоукрофт Б.* Мир стал другим. М.: Международные отношения, 2004.
3. Верховный Совет СССР. Пятая Сессия. Стенографический отчет // Бюллетень № 53. 12.05.1991.
4. Вестник Министерства иностранных дел СССР.
5. *Владимиров Д.* Кривая Шеварднадзе // Российская газета. 23.09.2002.
6. *Воейков С.* РТМС «Гиссар» накажут // Красная звезда. 13.08.1999.
7. *Вылежагин А.Н.* 20 лет «временного применения» Соглашения 1990 между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО. 2010. № 1.
8. Государственный визит Президента СССР М.С. Горбачёва в Соединённые Штаты Америки. 30 мая – 4 июня 1990 г.: Документы и материалы. М.: Политиздат, 1990.
9. *Дахов И.Г.* Отчёт о результатах проверки воздействия Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединёнными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств, подписанного 1 июня 1990 года, на рыбопромысловую отрасль России // Бюллетень Счетной Палаты. 2003. № 5.
10. Договор, заключённый между Россией и Северо-Американскими Соединёнными Штатами в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 г. об уступке Российских Северо-Американских колоний (<http://iskran.enip.ras.ru/ras/view/publication/general.html?id=8548>).

11. Закон СССР от 06.07.1978 «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» // Ведомости Верховного Совета. 1978. № 28. Ст. 439.
12. За мир и безопасность народов: Документы внешней политики СССР. 1988 г. В 2-х кн. Кн. 1. Январь-июль. М.: Международные отношения, 1990.
13. *Зиладов В.* А после Аляски ещё одна клякса // Российская газета. 14.01.1997.
14. *Карев С.* Остаются ли тайны у Берингова моря? Уступив количество, выгадали качество // Советская Россия. 22.03.1991.
15. *Катасонов Ю.* Тайны Берингова моря // Советская Россия. 07.02.1991.
16. *Кимов А.* «Линия Шеварднадзе» могла стать линией огня // Новая Камчатская правда. 12.08.1999.
17. *Клименко Б.* Морская граница между СССР и США // Международная жизнь. 1990. № 9.
18. *Корня А.* Линия преткновения // Время-MN. 04.09.2002.
19. Московский журнал международного права. 2000. № 1.
20. *Павлова Е.* Вместо нового соглашения американцы предложили новую программу // Рыбачья газета. 24.09.2010 (<http://fishonline.ru/content/view/2972/55/>).
21. *Панова А.* Битва за минтай // Время-MN. 19.09.2002.
22. *Поликарпов А.* Переговоры – это всегда торг // Советская Россия. 22.03.1991.
23. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.02.1997 г. № 1072 II ГД // Российская газета. 20.02.1997.
24. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.09.1997 г. № 1702 II ГД // Российская газета. 20.09.1997.
25. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.06.2002 г. № 2880 III ГД // Парламентская газета. 26.06.2002.
26. *Ратиани Н., Чародеев Г.* Сенат без моря // Известия. 20.09.2002.
27. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII. М.: Международные отношения, 1979.
28. Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М.: Международные отношения, 1990.
29. Собрание постановлений правительства СССР. 1959. № 6.
30. *Сухова С.* Рыба в нефтяном соусе // Итоги. 2002. № 38.
31. *Ткаченко Б.И.* Проблемы морской экономической границы между Россией и США. Владивосток: Морской университет, 2008.
32. Федеральный закон от 15.07.1995 «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. 21.07.1995.
33. Четвёртый съезд народных депутатов СССР. 17–27 декабря 1990 г. Стенографический отчет. Т. 1. М.: Изд. Верховного Совета СССР, 1991.
34. *Юрков А.* Берингово горе // Российская газета. 26.09.2002.

35. A Special Report to the President and Congress: The Exclusive Economic Zone of the United States. Some Immediate Policy Issues. – Washington, 1984.
36. Department of State Bulletin. December 1985.
37. *Dewar H.* Senate Approves U.S.-Soviet Treaty; Dispute Resolved Over Maritime Boundary Between Alaska, Siberia // The Washington Post. 17.09.1991.
38. Joint Statement on the Soviet-United States Summit Meeting December 10, 1987 (<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1987/121087a.htm>).
39. Message to the Senate Transmitting the Soviet Union-United States Maritime Boundary Agreement. 26.09.1990 (http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2260&year=1990&month=9).
40. Press Fact Sheets for the Summit. U.S. Department of State to Brent Scowcroft. The White House, May 28, 1990 (<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB320/07.pdf>).
41. Status Update on Agreements and Joint Statements for the Summit. U.S. Department of State to Brent Scowcroft. The White House. 29.05.1990 (<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB320/08.pdf>).
42. The Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary, with Annex, Signed at Washington, 1.06.1990. Washington, 1990.
43. U.S. Soviet Maritime Boundary Agreement, Treaty Doc. 101-22. Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate. 102nd Congress, 1st Session. 13.06.1991.