

ИСТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОГРАНИЧНОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ АМЕРИКИ

Н.Г. Паламарь

Кафедра истории
Московский гуманитарный университет
ул. Юности, 5/1, Москва, Россия, 111395

В статье исследуется и анализируется процесс пограничного размежевания между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки в акватории Берингова моря, а также противоречия, возникшие между сопредельными государствами. Особое внимание уделяется национальным и международным нормативным правовым актам в этой сфере.

В современной истории Российской Федерации, несмотря на предпринимаемые меры, продолжают существовать так называемые спорные территории, то есть несогласованные участки на государственной границе между нашей страной и сопредельными с ней государствами.

Одним из таких участков является северная акватория Берингова моря.

Рассматривая историю данного вопроса, необходимо отметить, что постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. восточная граница распространения суверенитета СССР была принята по меридиану, проходящему посередине пролива между островами Ратманова (СССР) и Крузенштерна (США), что совпадало с линией разграничения, ранее определенной Договором, заключенным между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами 18 марта 1867 г. «Об уступке Российских Северо-Американских колоний». Но указанные документы не рассматривали вопросы установления и правового закрепления экономических зон сопредельных государств. Такое положение существовало около 50 лет.

Указом Президиума Верховного Совета СССР «О временных мерах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР» от 10 декабря 1976 г. № 4851-IX и законом США «О сохранении рыбных запасов и управлении рыболовством» от 1 марта 1977 г.

были установлены экономические зоны государств шириной 200 морских миль, которые на ряде направлений накладывались друг на друга. Чтобы разрешить указанное противоречие, Соединенными Штатами было предложено разграничить морские пространства в Беринговом море по линии, установленной русско-американской конвенцией от 18 (30) марта 1867 г.

24 февраля 1977 г. в Советском Союзе было принято постановление Совета Министров СССР № 163 «О введении временных мер по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в районах Тихого и Северного Ледовитого океанов, прилегающих к побережью СССР», в котором имеется ссылка на указанный документ (1).

Но в связи с тем, что в конвенции 1867 г. была указана не конкретная линия разграничения, а только ее направление, стороны выбрали для себя более выгодные варианты ее определения. В результате США избрали ортодромию (кратчайшую линию между двумя точками на земном сфероиде (на карте — изгиб в сторону ближайшего полюса, на поверхности — прямая)), а СССР — локсодромию (прямую линию между двумя точками на плоскости (на карте — прямая, на поверхности — изгиб в сторону от ближайшего полюса)). В конце концов партнеры договорились о том, что спорные районы следует разграничивать на основе «прагматической линии», т.е. посередине между локсодромией и ортодромией. Это привело к образованию в акватории Берингова моря спорного участка протяженностью 1800 км и общей площадью 70 тыс. кв. км.

Переговоров по данной проблеме не проводилось, хотя после подписания постановления Совета Министров СССР от 24 февраля 1977 г. № 163 стороны обменялись нотами, а со стороны СССР было сделано устное заявление, в которых определялись географические координаты одной из частей спорного участка, передаваемой Соединенным Штатам в надежде на соответствующую компенсацию: «При этом 24 февраля 1977 года было сделано по настоянию рыбаков следующее важное устное заявление: «В связи с вступлением в силу с 1 марта сего года американского закона о сохранении запасов и управлении рыболовством, а также введением в действие указа Президиума Верховного Совета СССР «О временных мерах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР», при разграничении с США морских районов по линии русско-американской Конвенции 1867 г. в американскую рыболовную зону войдет участок, расположенный в средней части акватории Берингова моря, ограниченный координатами: 58 градусов 51 мин. сев. шир., 178 градусов 50 мин. зап. дол., 61 градус 45 мин. сев. шир., 176 градусов 30 мин. зап. дол. и 60 градусов 00 мин. сев. шир., 179 градусов 40 мин. зап. дол.

В этом участке рыбопромысловый флот СССР вылавливает около 150 тыс. тонн рыбы, в том числе: минтая — 100, сельди — 20—30, трески — 5, палтуса — 4—5 и камбалы — 3 тыс. тонн.

Учитывая вышеизложенное, советская сторона ожидает, что американской стороной при выделении общей квоты вылова рыбы для советских рыболовных судов будет учитываться объем вылова, тераемый нашими судами в этом районе».

21 февраля 1979 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР № 8908-IX были уточнены географические координаты линии разграничения (в постановлении ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. цифровое значение меридиана $168^{\circ}49'30''$ изменено на $168^{\circ}58'49,4''$).

В 1990 г. была предпринята попытка разрешить существовавшие противоречия. 1 июня в Вашингтоне подписано Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств, в соответствии со статьей 7 которого оно подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами (2).

Комитет по иностранным делам конгресса США так обозначал в свое время плюсы «Соглашения о линии разграничения морских пространств»: во-первых, договор устранил существенный источник политических разногласий между Соединенными Штатами и Советским Союзом; во-вторых, договор уладит споры относительно добычи рыбы и разработки минеральных ресурсов на морском дне, тем самым будет юридически закреплена возможность развития этих видов деятельности; в-третьих, договор обеспечит правовое закрепление за Соединенными Штатами 70 процентов акватории Берингова моря; в-четвертых, договор положит конец преследованию американских рыбаков в морских пространствах между Аляской и Сибирью.

В свою очередь, газета «Вашингтон пост» 17 сентября 1991 г. отмечала: «В защиту договора Государственный департамент сказал, что 70% территории Берингова моря находится под юрисдикцией США и даст стране на 13 200 кв. морских миль больше пространства, чем если бы линия была проведена на равном расстоянии между побережьями» (3).

Несмотря на то что указанное Соглашение ни Советским Союзом, ни Российской Федерацией не ратифицировано (4), его положения применяются с 15 июня 1990 г. на основании обмена нотами 1 июня 1990 г. между Министром иностранных дел СССР Э.А. Шеварнадзе и Государственным секретарем США Д.Э. Бейкером. Согласие на временное применение Соглашения было дано постановлением Правительства СССР от 30 мая 1990 г. № 532.

В соответствии с достигнутой договоренностью за основу разграничения морских пространств была взята ортодромия, а фактически линия, соединяющая географические точки, обозначенные в приложении к Соглашению. Так, Приложением определены географические точки, соединение которых геодезическими линиями дает общую линию разграничения морских пространств государств. Однако некоторые из них (с № 47 по № 57) расположены внутри открытого моря («голубая зона»), а потому проходящая через них линия как бы делит и его между участниками Соглашения. Это противоречит нормам международного права, закрепленным в статьях № 76 и 89 Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., так как влечет утрату Российской Федерацией исключительного права на установление предельной границы континентального шельфа и использование его ресурсов, утрату прав каких-либо третьих стран в открытом море.

В соответствии с Соглашением в результате разграничения к СССР и США отходили следующие районы морских пространств:

к СССР — районы Д и Г. Всего 6,6 тыс. км², из них 4,6 тыс. км² в открытой центральной части Берингова моря;

к США — районы А (передан США в 1977 г.), Б и В — 77,4 тыс. км², из которых более 66 тыс. км² в открытой центральной части Берингова моря.

Таким образом, американская сторона получала морские пространства, более чем в 12 раз превосходящие пространства, отходившие к СССР, богатые не только водными биологическими ресурсами, но и включающие перспективные нефтегазовые месторождения «Наваринское» и «Алеутское».

Кроме всего прочего, в пункте 2 постановления Совета Министров СССР «О разграничении морских пространств с США» Министерству иностранных дел СССР поручалось оформить договоренность с американской стороной о временном применении Соглашения до вступления его в силу. Это шло в нарушение Закона СССР от 6 июля 1978 г. «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР», который не предусматривал процедуру «временного применения».

В связи с тем что в российском обществе не прекращались дебаты о несоответствии положений Соглашения экономическим интересам страны, 5 июля 1996 г. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принял постановление № 524-1, которым рекомендовал Президенту Российской Федерации внести проект Федерального закона «О ратификации Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации до решения указанных выше проблем. Аналогичное решение было принято и Государственной Думой в постановлении от 7 апреля 1995 г. № 671-1. Однако слушания по указанному вопросу в полной мере не проводились: 8 февраля 1996 г. вопрос о ратификации Соглашения был рассмотрен только в Комитете Государственной Думы по геополитике (5).

Очередная попытка урегулирования проблемы разграничения морских пространств между РФ и США в Беринговом море на межгосударственном уровне была предпринята в 1999 г.

23 января Президентом Российской Федерации поручением № Пр-91 Председателю Правительства РФ вменялось не ослабевать усилий по урегулированию проблемы рыболовства в связи с разграничением морских пространств в Беринговом море, решать данные вопросы в рамках российско-американской комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству.

Во исполнение указанного поручения российской стороной был разработан проект соглашения по рациональному управлению биологическими ресурсами северной части Берингова моря. Документ предусматривал установление по обе стороны линии разграничения морских пространств района согласованного режима управления запасами миктанта с учетом их сезонного распределения в исключительных экономических зонах РФ и США.

В 1999 г. в спор вмешался штат Аляска. В своей резолюции HJR-27 парламент штата взял под сомнение законность границ между США и Россией, так

как 1 июня 1990 г. госсекретарь США Джеймс Бейкер подписал соглашение «О морских границах» без участия представителей Аляски в переговорах и без согласия штата с условиями соглашения. Поэтому парламент Аляски считает, что «поскольку департамент США в настоящее время ведет переговоры с российским правительством по пересмотру морских границ с целью изъятия у американской стороны дополнительных 40 000 квадратных миль океана и морского дна, которые могут давать 300 миллионов фунтов улова без какого бы то ни было *qui pro quo* для США ... предлагаемый договор должен быть аннулирован, и новые переговоры должны быть проведены с участием штата Аляска, а условия нового соглашения, относящиеся к территории, суверенитету или собственности штата Аляска, должны приниматься только с согласия этого штата» (6).

Не согласна Аляска и с «передачей под российскую юрисдикцию островов Врангеля, Геральда, Беннета, Генриетты, Медного, Сивуча и Калана» (7), хотя эти острова никогда и не были под юрисдикцией США.

14 июня 2002 г. (после неоднократных рассмотрений в 1995, 1996 (дважды) и 1997 г.) Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла постановление № 2880-III ГД, в котором отмечено, что «в результате разграничения морских пространств в соответствии с Соглашением о Беринговом море к США отошли: часть исключительной экономической зоны СССР площадью 23,7 тыс. кв. км, фактически переданная Советским Союзом Соединенным Штатам Америки еще в 1977 г.; часть исключительной экономической зоны СССР площадью 7,7 тыс. кв. км; участок континентального шельфа площадью 46,3 тыс. кв. км в открытой центральной части Берингова моря, находящийся за пределами 200 морских миль от исходных линий. При этом участок континентального шельфа, отошедший в этой части Берингова моря к Российской Федерации, составил всего 4,6 тыс. кв. км.

На отдельном участке исключительная экономическая зона Соединенных Штатов Америки за счет неоправданно уступленной площади исключительной экономической зоны СССР превысила расстояние в 200 морских миль от исходных линий, что противоречит статье 57 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (1982 г.).

По оценкам экспертов, совокупные потери российской рыболовной отрасли, связанные с применением Соглашения, составили около 2,8 млн т рыбы стоимостью свыше 1,4 млрд долл. США (8).

В результате обсуждения вопроса было принято решение поручить Комитету Государственной Думы по безопасности, Комитету Государственной Думы по международным делам и Комиссии Государственной Думы по геополитике сформировать рабочую группу с привлечением авторитетных специалистов в целях проведения дополнительной всесторонней экспертизы Соглашения на предмет его соответствия долгосрочным интересам Российской Федерации и подготовки предложений, направленных на минимизацию связанного с применением Соглашения ущерба для Российской Федерации.

Кроме всего прочего, еще при подписании Соглашения от 1 июня 1990 г. отмечены процессуальные нарушения. Так, в русском экземпляре указано его

название: «О линии разграничения морских пространств», а в американском — «О разграничении линии границы». Вместе с тем международные документы, составляемые на двух или нескольких языках, должны быть безукоризненно идентичны.

В настоящее время в проектной стадии находится Соглашение между правительствами двух стран в области обеспечения соблюдения законодательства, регулирующего рыбный промысел в Беринговом море. На протяжении уже более чем пяти лет представители сторон вносят в него свои предложения и проводят обсуждения.

Для работы в этом направлении в 2005 г. в Вашингтон была направлена делегация, представляющая Пограничную службу ФСБ РФ. В нее вошли представители Управления международного сотрудничества ФСБ РФ, ГМИ по контролю в сфере охраны МБР ПС ФСБ РФ, Центра госконтроля отдела охраны госграницы СВПУ БО ФСБ РФ. Заседания рабочей подгруппы пограничных ведомств США и России проходили совместно с рабочей группой Управления сохранения морских ресурсов Госдепартамента США и Федерального агентства по рыболовству Министерства сельского хозяйства РФ, которое предложило свой проект соглашения о рациональном управлении биоресурсами северной части Берингова моря.

В свою очередь, американская сторона предложила на рассмотрение проект соглашения о взаимодействии в охране биоресурсов и меморандум о научном сотрудничестве в области рыболовства.

Не исключено, что американская сторона в ходе рассмотрения и принятия указанных документов постарается закрепить за собой в юридическом плане спорные акватории путем заключения комплекса международных договоров и соглашений.

В 2005 г., в связи с продолжающимися обсуждениями указанной проблемы и обвинений в адрес лиц, подписавших Соглашение в 1990 г., глава МИД России Сергей Лавров заявил: «Еще одно недоразумение, будто бы что-то с разграничением морских пространств здесь делалось «тайком». В выработке соответствующего соглашения с США с нашей стороны участвовали представители шести ведомств. Коллегиальные решения относительно переговорных позиций принимались ими семь раз. Проект соглашения был одобрен постановлением Совета Министров СССР от 30 мая 1990 года № 532 «О разграничении морских пространств с США», которое публиковалось в обычном порядке. По поручению правительства соглашение подписано министром иностранных дел» (9).

В пресс-службе госдепартамента США на просьбу прокомментировать раздающиеся в Москве в последнее время призывы к отказу от этого соглашения, разграничивающего экономические зоны и континентальный шельф России и США в Чукотском и Беринговом морях, ответили, что США соблюдают так называемое соглашение Бейкера-Шеварнадзе и не намерены его пересматривать (10).

В настоящее время по инициативе американской стороны существует проект создания международного биосферного парка «Берингия», территория которого

должна включать в себя полуостров Сьюард (США), Чукотку и Берингов пролив. По этому проекту государственная граница между США и Россией должна стать границей охраняемых акваторий. Статус парка также предусматривает вывод всех воинских формирований из региона.

Еще Советом министров РСФСР в 1990 г. было подписано распоряжение № 1349-р о создании в районе Берингова пролива советско-американского международного парка. А 19 августа 1994 г. вышло распоряжение уже Правительства РФ от № 1338-р, в котором говорилось о подготовке проекта постановления правительства об организации на территории Чукотского автономного округа национального природного парка «Берингия» Минприроды России в связи с договоренностями, достигнутыми в ходе государственных визитов на высшем уровне в США и Канаду (11).

Эти решения могут значительно усугубить положение с обеспечением территориальной целостности и юрисдикции Российской Федерации над исконно русскими территориями, так как проект «Берингия» предусматривает, в том числе, совместное управление и демилитаризацию указанной территории.

Таким образом, при «положительном» решении по указанному вопросу Российская Федерация может лишиться суверенитета над значительной частью своей территории, чего нельзя допускать ни под какими благовидными предложениями.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) *Субботкин Д.* Россия — США: морской рубеж // Вестник границы России. — Ноябрь-декабрь 2007. — № 6 (137). — С. 38—41.
- (2) Соглашение не ратифицировано, как это предусматривается Федеральным законом Российской Федерации от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».
- (3) Берингоморское противостояние России и США // Рыбак Приморья Бассейновый еженедельник. — 2001. — 16 августа (<http://just.dn.ua/cgi-bin/fish/work/monitor/prs-r/list.cgi?0140>).
- (4) В США Соглашение ратифицировано 16 сентября 1991 г.
- (5) Международно-правовое оформление государственной границы Российской Федерации. Информационно-справочный сборник. — М., 1997. — Вып. 1. — С. 126—129.
- (6) Приграничные вопросы и споры // Отечественные записки. — 2002. — № 6. <http://www.strana-oz.ru>.
- (7) Там же.
- (8) Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 июля 2002 г. № 2880-III ГД «О последствиях применения Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 года для национальных интересов Российской Федерации».
- (9) *Прохоров П.* «Гагская вакцина» от «синдрома Сьюарда» // Санкт-Петербургские ведомости. — № 137. — 28 июля 2006 г.
- (10) Будет ли сдвинута «линия Шеварнадзе»? // http://www.npacific.ru/np/gazeta/2002/1/tv19_70_045_2002.htm
- (11) О ситуации на российско-американской границе // Вестник границы России. — 1995. — № 12. — С. 40—42.

**SOME ASPECTS
OF BOUNDARY DIFFERENTIATION
BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION
AND STATES OF AMERICA**

N.G. Palamar

Department of History
Moscow University of Humanities
Yunosti Str., 5/1, Moscow, Russia, 111395

In clause is investigated and analyzed process of boundary delimitation between the Russian Federation and the United States America in water areas Beringova of the sea, and also the contradictions which have arisen between the adjacent states. The special attention is given national and international normative legal certificates in this sphere.