

20 ЛЕТ «ВРЕМЕННОГО ПРИМЕНЕНИЯ» СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ СССР И США О ЛИНИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ МОРСКИХ ПРОСТРАНСТВ

Вылегжанин А. Н.

В статье исследованы «плюсы» и «минусы» советско-американских соглашений 1977 и 1990 годов, в соответствии с которыми линия, обозначенная русско-американской конвенцией об уступке Аляски 1867 г., была принята для делимитации морских районов, находящихся под суверенитетом и юрисдикцией двух стран, в т.ч. районов континентального шельфа.

Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств (The Agreement between the United States of America and the Union of the Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary) было подписано в Вашингтоне 1 июня 1990 г.: от СССР – министром иностранных дел СССР Э. А. Шеварднадзе, от США – государственным секретарем США Дж. Бейкером. Аутентичными текстами Соглашения являются русский и английский.

Статья 7 Соглашения предусматривает, что оно «подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами». Не дожидаясь исполнения этой статьи Соглашения, однако, в день его подписания – именно, 1 июня 1990 г., госсекретарь США направил министру иностранных дел СССР дипломатическую ноту, в которой предлагалось:

– чтобы правительство СССР и правительство США «договорились взять на себя обязательства выполнять положения указанного Соглашения до его вступления в силу, начиная с 15 июня 1990 года»,

– чтобы данная нота государственного департамента США и ответ на нее составили «договоренность между двумя правительствами, которая вступит в силу с даты получения» ответа МИД СССР.

В тот же день – 1 июня 1990 г. – министр иностранных дел СССР направил госсекретарю США ответную ноту, содержащую запрашиваемый *положительный ответ*.

Соглашение 1990 г. стало исполняться на такой *временной основе*, хотя оно и не вступило в силу в порядке, предусмотренном в его статье 7, цитированной выше.

Цель Соглашения 1990 г., как она зафиксирована в его преамбуле, состоит в том, чтобы «урегулировать вопросы, касающиеся линии разграничения морских пространств между СССР и США», то есть тех морских пространств, которые находятся под суверенитетом и юрисдикцией двух государств: – в Северном Ледовитом океане, включая Чукотское море; – в Беринговом проливе; – в Беринговом море. Разграничиваемый по Соглашению район – по площади *самый большой* (в сравнении с районами делимитации морских пространств, ранее обозначенными в международных договорах СССР). А предусмотренная Соглашением линия, разграничивающая между СССР и США районы континентального шельфа – *самая протяженная* в мире. С учетом такой *масштабности объекта* Соглашения 1990 г. понятен современный интерес к реальным перспективам Соглашения: а) будет ли оно и в будущем временно исполняться Россией;

б) *вступит ли Соглашение в силу* в порядке, в нем предусмотренном (т.е. будет ли оно *ратифицировано* Россией); в) *будет ли оно прекращено* Россией в порядке, предусмотренном для такого рода случаев *Венской конвенцией о праве международных договоров* (1969 г.).

Суть Соглашения 1990 г.: использование линии русско-американской конвенции 1867 г. в новых целях. В соответствии со ст. 1 Соглашения 1990 г. линия, описанная как «западная граница» русско-американской конвенции 1867 г. об уступке Аляски¹, «является линией разграничения морских пространств» между СССР и США, т.е. линией разграничения между этими двумя соседними государствами: – территориальных морей; – исключительных экономических зон; – континентальных шельфов.

Такое предназначение линии, обозначенной Конвенцией 1867 г., *не имели в виду*, конечно же, ее составители – Император Всероссийский и Северо-Американские Соединенные Штаты. Действительно, в 1867 г. в международном праве не было институтов исключительной экономической зоны и континентального шельфа. Исходя из объекта и целей русско-американской конвенции 1867 г., обозначенная в ней линия необходима была для того, чтобы четко отграничить уступаемые в пользу США Императором Всероссийским земли Аляски от тех, которые остаются российскими. Приведем в подтверждение положения этой конвенции:

«Его Величество Император Всероссийский сим обязуется уступить Северо-Американским Соединенным Штатам, немедленно по обмене ратификацией, *всю территорию* с верховным на оную правом, *владеемым ныне Его Величеством на Американском материке*, а также прилегающие к ней *острова*. Сказанная *территория* заключается в нижеозначенных географических границах, а именно: *восточную границую* служит линия разграничения между Российскими и Британскими владениями в Северной Америке, как таковая линия постановлена конвенциею, заключенною между Россиею и Великобританиею 16 (28) февраля 1825 г. ...

Западная граница уступленных территорий проходит через точку в Беринговом проливе под шестьдесят пятым градусом и тридцатью минутами северной широты в ее пересечении меридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Крузенштерна, или Игналук, от острова Ратманова, или Нунарбук, и *направляется по прямой линии безгранично к северу*, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане.

Начиная с той же *исходной точки*, эта западная граница идет оттуда почти в юго-западном направлении через Берингов пролив и Берингово море, так что она проходит в равном расстоянии между северо-западною оконечностью острова Св. Лаврентия и юго-восточною оконечностью Чукотского носа до меридиана сто семидесяти двух градусов западной долготы; от *сего пункта*, начиная от точки пересечения этого меридиана, граница идет в юго-западном направлении, проходя на равном расстоянии между островом Атту и островом Куппера, лежащим в группе малых островов Командорских в Северном Тихом океане до меридиана сто девяносто трех градусов западной долготы, и таким образом включает в уступленную территорию все Алеутские острова, лежащие к востоку от сего меридиана» (курсив добавлен – А.В.).

То есть в русско-американской конвенции 1867 г.:

– линия разграничения *обозначена относительно точно* лишь для Северного Ледовитого океана, именно, как проходящая от *исходной точки* в Беринговом проливе находящейся «на равном расстоянии» от российского острова и от острова, уступленного Соединенным Штатам Америки) *по меридиану к северному полюсу – «по прямой линии безгранично к северу»;*

– для Берингова моря линия разграничения *точно не была обозначена*; скорее, четко обозначены лишь *три точки*: кроме первой (исходной) в Беринговом проливе, отмеченной выше – вторая точка, находящаяся на «равном расстоянии между северо-западною оконечностью острова Св. Лаврентия и юго-восточною оконечностью Чукотского носа»; и третья точка, находящаяся «на равном расстоянии» между уступаемым американцам островом Атту и островом Куппера (о. Медный, лежащим в группе остающихся у России Командорских островов).

В остальном западная граница уступленных территорий обозначена, конечно же, в *общем плане*, о чем свидетельствуют такие ее описания в тексте конвенции 1867 г., как «*граница идет оттуда почти в юго-западном направлении*»; «*граница идет в юго-западном направлении*». Такой уровень обобщения был вполне достаточен для установления точной воли сторон в отношении того, какие земли Аляски и прилегающие острова включены в «уступленную территорию».

Зафиксированная в русско-американской конвенции 1867 г. линия (относительно *четко* обозначенная в Северном Ледовитом океане и, напротив, лишь в *общем плане* в Беринговом море), повторим, *не предназначалась для делимитации исключительной экономической зоны, континентального шельфа*, тем более что таких

институтов в международном праве в 1867 г. не было. Но в международном праве нет и запрета сторонам договора придать *новое предназначение* разграничительной линии, согласованной ранее. Более того, такая разграничительная линия может быть применима и к юрисдикции, которая не осуществляется по современному международному праву, но может осуществляться *в будущем*. Так, в деле о единой морской границе в заливе Мэн Международный Суд ООН отметил, что по обоюдной воле спорящих сторон – США и Канады – разграничительная линия в этом заливе, которую Суд определит, применима не только к юрисдикции прибрежного государства «в его нынешнем состоянии, но также к юрисдикции, которая будет определена в будущем»².

Участники *Соглашения 1990 г.*, приняв «западную границу», описанную в конвенции 1867 г., в качестве «линии разграничения морских пространств между СССР и США», согласованно *уточнили местоположение* этой разграничительной линии.

Уточнение местоположения линии Конвенции 1867 г. для целей разграничения морских пространств. В статье 2 *Соглашения 1990 г.* даны точные координаты первой точки линии Конвенции 1867 г. (в Беринговом проливе). Это, конечно, *достоинство Соглашения 1990 г.*, поскольку большая точность в договорах о разграничении сужает вероятность конфликтов между сторонами, причиной или поводом которых является разное понимание ранее достигнутой договоренности. Вместе с тем, некоторые эксперты отметили *ухудшение для СССР (России)* здесь правовой ситуации, существовавшей *до Соглашения 1990 г.* Согласно его статье 2, от указанной точки «*линия разграничения морских пространств идет на север по меридиану*» 168 градусов 58 минут 37 секунд «западной долготы через Берингов пролив и Чукотское море по Северному Ледовитому океану, *насколько допускается по международному праву*». Последнее словосочетание – юридически не тождественно тому, которое предусмотрено в тексте Конвенции 1867 г.: «*направляется по прямой линии безгранично к северу*». Привнесенную в текст *Соглашения 1990 г.* новую формулировку можно, по мнению некоторых аналитиков, толковать в том смысле, что стороны *Соглашения* считали, что международное право *не допускает*, чтобы линия, разграничивающая пространства двух государств в Северном Ледовитом океане, *простиралась до северного полюса*. Но такого ограничения Российская Империя и США в 1867 г. не предусматривали. После заключения *Соглашения 1990 г.* США могут ограничительно толковать его цитированное положение. Это подтверждается

картой, приложенной к Посланию президента США Сенату США от 26 сентября 1990 г., в котором Дж. Буш (старший) рекомендовал Сенату «дать согласие на ратификацию» *Соглашения 1990 г.*³ На карте данная линия разграничения *заканчивается на 200-мильном удалении от побережья*, а не «простирается безгранично к северу», как сказано в Конвенции 1867 г.

По мнению других экспертов, однако, слова «насколько допускается по международному праву» отражают в *Соглашении 1990 г.* тот факт, что эта разграничительная линия *едина* – и для делимитации *исключительной экономической зоны*, и для *континентального шельфа*, а их допустимая ширина – разная в соответствии с международным правом. То есть эти слова *ограничивают* удаленность от побережья только *исключительных экономических зон* двух государств; допустимая ширина исключительной экономической зоны – до *200 морских миль* (норма, которая предусмотрена в ст. 57 Конвенции по морскому праву 1982 г. и которая признавалась уже на тот период в качестве обычно-правовой нормы). При таком толковании цитированные слова *Соглашения 1990 г.* не ограничивают возможность прохождения разграничительной линии между *континентальными шельфами* двух государств до северного полюса. Это имеет практическое значение и для США, которые сегодня претендуют на районы континентального шельфа севернее Аляски на удалении 600 и более миль. Такие правопритязания соответствуют *Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.*, согласно которой шельф простирается «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов» (ст. 1). США, напомним, не связаны ограничениями внешней границы континентального шельфа, предусмотренными в ст. 76 *Конвенции по морскому праву 1982 г.*

Интересам СССР более соответствовало бы точное воспроизведение в *Соглашении 1990 г.* положения русско-американской конвенции 1867 г. (о том, что эта граница «направляется по прямой линии безгранично к северу» или, например, современная редакция этого положения «по прямой линии к Северному географическому полюсу»). Такое воспроизведение имело бы позитивное значение и для современной России – для целей применения в Арктике ее природоохранного законодательства. Такая формулировка была бы приемлемой и для США, поскольку, напомним, именно точка *северного географического полюса* является *точкой пересечения* двух разграничительных линий, предусмотренными *действующими* международными договорами: *русско-американской*

Конвенцией 1867 г. и русско-английской Конвенцией 1825 г.

Что же касается разграничения в *Беринговом море*, то вместо *трех точек*, обозначенных в Конвенции 1867 г., в приложении к Соглашению 1990 г. даны точные географические координаты *восемидесяти шести* точек. Во избежание сомнений касательно того, что является приоритетным договорным положением при определении линии разграничения – три точки, обозначенные Конвенцией 1867 г., или восемьдесят шесть, указанных в Соглашении 1990 г. – в последнем от имени СССР и США четко зафиксировано: «линия, описанная как “западная граница” в статье I Конвенции 1867 г., и как она определена в статье 2 настоящего Соглашения, является линией разграничения морских пространств» (ст. 1). Т. е. обозначен приоритет детального определения этой линии по Соглашению 1990 г.

В упоминавшемся Послании президента США Сенату отмечалось, что «Соглашение полностью соответствует интересам Соединенных Штатов Америки»⁴. Анализу вопроса о целесообразности участия США в Соглашении были посвящены слушания в Сенате США, состоявшиеся 13 июня 1991 года. Доклад об этих слушаниях дает представление о доводах в пользу ратификации Соглашения, которые Сенат счел убедительными⁵. *Главный довод* – это результаты сопоставления разграничения морских пространств СССР и США в Беринговом море: 1) *по принципу равного отстояния* и 2) *по линии, обозначенной русско-американской конвенцией 1867 г.*

В случае разграничения между СССР и США в Беринговом море *по принципу равного отстояния*, Советский Союз получил бы дополнительно значительный по площади район. Принцип равного отстояния зафиксирован в *Женевских морских конвенциях 1958 г.*, в т.ч. в *Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне* (ст. 12, ст. 24) и в *Конвенции о континентальном шельфе* (ст. 6). И СССР, и США являлись на дату переговоров участниками *этих двух конвенций*⁶. США, кроме того, являлись (и являются в настоящее время) участником *Конвенции о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря* (1958 г.), которая также отсылает к положению, содержащему принцип равного отстояния (п. 5 ст. 7). Имелись *юридические основания* применить принцип равного отстояния для целей разграничения в Беринговом море районов континентального шельфа, исключительной экономической зоны, территориального моря – к выгоде Советского Союза. Не было *юридического обязательства* применять для целей разграничения

районов 200-мильной экономической зоны, континентального шельфа СССР и США ту линию, которая обозначена в русско-американской конвенции 1867 г.

Кроме того, в Соглашении 1990 г. никак не учтены некоторые *специальные права России и российских лиц*, обусловленные *историческими основаниями*, предусмотренные в *Конвенции о непоколебимом сохранении дружественной связи между Императором Всероссийским и Правительством Соединенных Штатов Америки*, заключенной в С.-Петербурге 5/17 апреля 1824 г. (статьи I, II, III); в *русско-американской конвенции об уступке Аляски* (статьи II и III).

Вместо опоры на *современные правовые принципы делимитации морских пространств*, прежде всего *принцип равного отстояния*, в сочетании с *историческими правами* России в северной части Тихого океана, МИД СССР:

а) согласился с предложением США такую делимитацию осуществить на основе линии Конвенции 1867 г.; б) свел переговоры с США о делимитации в Беринговом море к менее значимому вопросу – о том, как *проводить линию, обозначенную Конвенцией 1867 г. – по ортодромии* (дуге большого круга) или по *локсодромии* (линии, которая на картах проекции Меркатора изображается прямой линией). Соглашение 1990 г. *отражает эту главную уступку* американцам в части *Берингова моря*.

Итак, сравнение *результатов делимитации* в Беринговом море, полученных *по Соглашению 1990 г.*, с *возможными* результатами разграничения *по линии равного отстояния* стало главным доводом Администрации США, доказывавшей в Сенате свою «победу» над советским МИДом: «настоящее соглашение подводит под юрисдикцию США около 70% площади Берингова моря и дает Соединенным Штатам дополнительно 13 200 кв. морских миль... по сравнению с самым благоприятным разграничением по линии равного отстояния» – доложено с гордостью на слушаниях⁷ О «дополнительных 13 200 квадратных милях», полученных США в Беринговом море, сказано и в документе, направленном Сенату губернатором штата Аляски Хикелом⁸.

Госдепартамент США, кстати, при ведении переговоров постоянно «сверял» свою линию с властными органами своего субъекта федерации, интересы которого особо затронуты процессом делимитации – штата Аляски. И выступление представителей штата Аляски в ходе слушаний в Сенате, и другие материалы отчета подтверждают это. Достаточно в подтверждение процитировать следующее положение из материалов Сената: «Конгресс,

исполнительная власть, штат Аляска тесно поработали вместе в течение десятилетия с тем, чтобы достичь тех результатов, которые мы имеем сегодня. Их заслуги необходимо отметить, признав, что их интенсивный труд и усердие привели к данному договору»⁹.

В таком «победном» контексте 16 сентября 1991 года США ратифицировали Соглашение 1990 г. Россией Соглашение не ратифицировано.

Наиболее существенные возражения в адрес МИД СССР в связи с подготовкой Соглашения – задолго до 1990 года – были направлены ИМЭМО АН СССР (академиком Примаковым Е. М.) и Минрыбхозом СССР (министром Котляром Н. И.). И институт АН СССР, и союзное министерство не видели оснований в утрате Советским Союзом района в Беринговом море вследствие отказа от делимитации *по равному отстоянию*. Кроме того, оппоненты Соглашения 1990 года отмечали, что к США помимо указанного выше морского района отошла по Соглашению также и часть отечественной исключительной экономической зоны в виде «специальных восточных районов» (см. прилагаемую схему), с площадью порядка 7 700 кв. км. В результате этого исключительная экономическая зона США на отдельных участках стала больше, а исключительная экономическая зона СССР на данных участках была, соответственно, сокращена. Не удивительно поэтому, что в материалах законодательного органа России отражена критика этого договорного результата работы МИДа СССР (в основном, критика руководства МИДа, лично министра Э. А. Шеварнадзе). Как следствие, логичным выглядел отказ в законодательном согласии на продление срока временного применения Соглашения¹⁰. Это Постановление принято при редком в то время единодушии различных фракций в Государственной Думе. Вместе с тем, некоторые из обвинений в адрес МИДа, выдвинутые в стенах отечественного парламента (Верховного Совета России, а затем и Государственной Думы Федерального Собрания России) в связи с подписанием Соглашения 1990 г., носят не правовой характер и даже не соответствуют фактам. Среди них – приписывание лично Э. А. Шеварнадзе, в обход высшего руководства СССР, согласия на заключение Соглашения с США в его нынешнем виде.

Документы свидетельствуют, что это не так. Задолго до прихода Э. А. Шеварнадзе к руководству МИДом СССР, а именно, 24 января 1977 года в МИД СССР была передана нота посольства США в Москве, в которой, в связи с установлением США с 1 марта 1977 г. 200-мильной рыболовной зоны, указывалось, что при осуществлении юрисдикции

в области рыболовства правительство США «намерено уважать линию, установленную Конвенцией, подписанной 30 марта 1867 г. в Вашингтоне», и что правительство США *ожидает, что правительство СССР «будет следовать аналогичной практике при осуществлении своей юрисдикции в области рыболовства»*. Именно тогда у союзного МИДа была первая возможность ответить, что линия, установленная Конвенцией 1867 г., имеет *иное предназначение*, и предложить осуществить разграничение в Беринговом море 200-мильных районов юрисдикции США и СССР в соответствии с *современным международным правом*, в первую очередь, на основе принципа *равного отстояния*. А в Северном Ледовитом океане разграничение по равному отстоянию было нецелесообразно и для США, и для Советского Союза: оба государства заинтересованы в незыблемости Конвенций 1825 и 1867 гг. и меридиональных (секторальных) линий, установленных этими Конвенциями. И так, в 1977 г. у МИДа СССР была возможность согласиться с американским предложением использовать линию Конвенции 1867 г. *только в части Северного Ледовитого океана*; а в части Берингова моря предложить провести переговоры, прежде всего на основе принципа *равного отстояния*.

Вместо этого в ноте МИД СССР посольству США в Москве от 24 февраля 1977 года выражено согласие с предложением США: «Правительство СССР при осуществлении мер, вытекающих из Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1976 г. «О временных мерах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР», *намерено придерживаться в Северном Ледовитом океане, Чукотском и Беринговом морях той же линии конвенции от 18(30) марта 1867 года*». Понятно, что в 1977 г. МИД СССР мог принять такое решение *только по согласованию с высшим руководством страны*. То есть это было решение советского политического руководства.

Как следует из анализа имеющихся материалов, относящихся к принятию этого решения, оно принималось на основе результатов *межведомственной экспертизы*. Доминирующими в то время были соображения *не экономического, а пространственно-стратегического плана*, главным образом, стремление закрепить *секторальный принцип* разграничения в Арктике, даже *ценой пространственной потери* в Беринговом море. Тем самым, как имелось в виду, создавался бы дополнительный аргумент в пользу «секторальной» позиции СССР на переговорах с Норвегией по делимитации морских пространств. Кроме

того, с США в то время была достигнута на экспертном уровне договоренность о сохранении в районе Берингова моря, отходящего к США, отечественного рыбного промысла в традиционных объемах.

Надо учесть и то, что принцип равного отстояния сам по себе не является *обязательным* по смыслу упоминавшихся Женевских морских конвенций 1958 г.: в них этот принцип *сочетается с обязательством* учитывать наличие особых обстоятельств при делимитации на море. Тем более он не носит императивный характер при разграничении исключительных экономических зон, континентальных шельфов между государствами с противолежащими или смежными побережьями. Статьи 74 и 83 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года предусматривают, что делимитация исключительной экономической зоны, континентального шельфа осуществляется путем соглашения на основе международного права, как это указывается в статье 38 Статута *Международного Суда*, в целях достижения справедливого решения. А Суд в ряде своих решений подчеркнул, что «метод равного отстояния» не является юридически обязательным¹¹. Поэтому разграничение по Соглашению 1990 года, произведенное с отступлением от принципа равного отстояния, *не может само по себе расцениваться как нарушение норм международного права*.

Не имеют оснований упреки в адрес СССР и США и в том, что по Соглашению 1990 г. ширина их исключительной экономической зоны в обозначенных сторонами «специальных районах» превысила 200 морских миль. А согласно Конвенции по морскому праву 1982 г. «ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль» (ст. 57) и никаких исключений не предусмотрено. Но смысл этой статьи – в том, чтобы исключительная экономическая зона *не прирастала за счет открытого моря*. По Соглашению 1990 г. – не прирастает: ширина исключительной экономической зоны не превышает 200 миль. *Норма Конвенции 1982 г. не нарушена*. Но Конвенция не запрещает прибрежным государствам договориться о признании суверенных прав и юрисдикции кого-то из них в конкретных районах исключительной экономической зоны. Договорной практике известны примеры, когда одно государство осуществляет четко обозначенные государственные функции даже в пределах государственной территории другого государства. Это – вопрос двусторонней договоренности суверенных государств, а не применения многосторонней конвенции.

Неправы и те, кто обвиняют СССР и США в том, что они разграничили по Соглашению 1990 г. районы континентального шельфа за 200-мильным расстоянием от исходных линий без всякого обращения к Комиссии по границам континентального шельфа, предусмотренной Конвенцией 1982 г. А ее статья 76 предусматривает, что «данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль... предоставляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по границам континентального шельфа». Во-первых, эта статья устанавливает границу между *континентальным шельфом* прибрежного государства и *международным районом морского дна*. Последний является *новым институтом* в морском праве, представленным нормами об «общем наследии человечества». Это – нормы *Конвенции 1982 г.*, а не *общего международного права*. Они неприменимы к отношениям с США, не являющимся участником Конвенции 1982 г. Во-вторых, и для участников Конвенции 1982 г. статья 76 (о границе между шельфом и районом «общего наследия человечества») применима лишь постольку, поскольку она «не затрагивает вопроса о делимитации континентального шельфа между государствами с противолежащими или смежными побережьями». СССР и США осуществили такую делимитацию. И в этом аспекте Конвенция 1982 г. не нарушена. В-третьих, в 1990 г. Конвенция 1982 г. еще не вступила в силу как международный договор, а ее положения о районе «общего наследия человечества» не составляли (как не составляют и в настоящее время) часть *международного обычного права*.

Следовательно:

– обозначенное в 1977 г. и в 1990 г. согласие СССР и США разграничивать морские пространства по линии русско-американской конвенции 1867 г. *соответствует общему международному праву*;

– решение о согласии с предложением США придерживаться для целей разграничения *200-мильных рыбоохранных районов юрисдикции*, в т.ч. в Беринговом море, не линии, *равноотстоящей* от побережий двух соседних государств, а линии *конвенции 1867 года*, было принято *советским руководством* и оформлено МИДом СССР еще в 1977 г. В 1990 г. эта линия была уточнена и, кроме того, принята для разграничения *континентальных шельфов СССР и США*;

– это решение *в части Берингова моря* экономически *более выгодно США*, чем СССР;

– экономическая выгода, полученная в 1977 г. США в Беринговом море, *отчасти «компенсировалась»* совместным подтверждением двумя государствами *восточной секторальной границы*

между зонами юрисдикции и суверенных прав СССР и США в Северном Ледовитом океане.

Более серьезным доводом критиков действий МИД СССР является утверждение *о пороке воли* одного из участников, именно, воли Советского Союза в отношении немедленного применения Соглашения 1990 г., *до его вступления в силу*. Как, например, заявил в одном из интервью бывший Председатель Правительства СССР Н. И. Рыжков, Правительство СССР не рассматривало вопрос *о немедленном* применении Соглашения 1990 года, т.е. решение о временном применении Соглашения с 15 июня 1990 г. было принято МИДом СССР. Представители МИД, однако, ссылаются на то, что такое решение было одобрено – когда принималось постановление Совета Министров СССР от 30 мая 1990 г. № 532 «О разграничении морских пространств с США». Независимо от того, согласовал ли Министр иностранных дел СССР порядок временного применения Соглашения (до его вступления в силу) с высшим руководством страны по законодательству того времени, возникает юридически сущностный вопрос: о легитимности цитированной выше ноты МИД СССР от 1 июня 1990 г., давшей старт *применению* Соглашения 1990 г. *без его ратификации*.

После обмена дипломатическими нотами от 1 июня 1990 года между МИДом СССР и Госдепартаментом США Соглашение временно *применяется* – с 15 июня 1990 года по настоящее время. Хотя Соглашение *в силу не вступило* в порядке, в нем определенном. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года допускает временное применение *не вступившего в силу договора*, «если участвовавшие в переговорах государства договорились об этом» (ст. 25). В данном случае факт такой договоренности *не может быть оспорен*. Условия, предусмотренные в статье 25, *соблюдены*. Соглашение временно применяется *в соответствии с Конвенцией о праве международных договоров*.

Вместе с тем, есть вопрос о легитимности временного применения Соглашения 1990 г. *с точки зрения российского закона*, на что обращено внимание в юридической науке¹². Действительно, согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» (1995 г.) международный договор, подлежащий ратификации, может временно применяться *в течение не более шести месяцев, если не принят федеральный закон, продлевающий срок его временного применения*. Этот шестимесячный срок временного применения Соглашения 1990 г. давно истек. Федерального закона о продлении такого временного применения не было принято. Но это

не освобождает Россию от обязательства по международному праву исполнять Соглашение 1990 г., которое ею временно применяется. Действительно, *согласно Конвенции о праве международных договоров* (1969 г.), участник международного договора «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» (ст. 27). Конвенция 1969 г. (а Россия является ее участницей) не предусматривает того 6-месячного ограничения, которое предусмотрено цитированным положением российского закона. 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.

Вместе с тем, поскольку Соглашение 1990 г. не вступило в силу, оно *не входит в правовую систему Российской Федерации*. Конституционный Суд может проверить соответствие Соглашения 1990 г. Конституции РФ (чего Суд не может делать в отношении международных договоров, вступивших в силу для Российской Федерации). На Соглашение 1990 г. не распространяется часть 4 статьи 15 Конституции России (о приоритете применения нормы международного договора РФ перед нормой закона). Но в силу части 4 статьи 15 Конституции РФ наличествует обязательство России – по Конвенции о праве международных договоров 1969 г. – временно исполнять Соглашение 1990 г., т.е. придерживаться линии разграничения, в нем обозначенной; а цитированное положение российского закона 1995 г. (о 6-месячном ограничении срока временного применения этого Соглашения) не применяется.

Надо учитывать и то, что администрация США, доложив Сенату о «дополнительных 13 200 кв. миль», полученных по Соглашению 1990 г. в Беринговом море, не доложила о некоторых потерях (в сопоставлении с разграничением по равному отстоянию) в Северном Ледовитом океане. Вместо администрации США об этом – в гипертрофированном виде – заявила американская независимая группа «надзора за внешней политикой США» («State Department Watch – a nonpartisan foreign policy group»). Ею в декабре 1997 г. распространено заявление под заголовком «Государственный департамент прошел длительный путь, чтобы передать русским восемь американских островов; обширное, богатое нефтью морское дно; осуществить новую передачу 150 тысяч тонн рыбных запасов; население Аляски выражает резкий протест».

В журнальной версии этого материала («Орбис», 1998 г.) излагаются обвинения в адрес Государственного департамента США за «уступки» в пользу России при подписании Соглашения 1990 г. о линии разграничения морских пространств, имея в виду уступки в Северном Ледовитом океане²³. В средствах массовой информации высказано, однако, мнение и о том, что это заявление американской группы – «заказное», имеющее цель «подвинуть» Россию к ратификации Соглашения 1990 г. Что же касается упрека со стороны этой группы Госдепартаменту США в «передаче русским» островов, то наиболее подробно ею обосновываются притязания США на остров Врангеля. Именно на этот остров подтверждены американские притязания и при рассмотрении в Сенате вопроса о ратификации Соглашения 1990 г.

Как было отмечено, граница между территориальными владениями России и США сформировалась на основе линии, предусмотренной в русско-американской Конвенции 1867 года об уступке Аляски; к востоку от этой линии все земли передавались под юрисдикцию США, к западу – оставались в составе Российской Империи. Таким образом, стороны придерживались позиции в том, что границей между их территориями является меридиан, проходящий по середине морского пространства между островами Ратманова (Россия) и Крузенштерна (США) в Беринговом проливе. Кроме того, этот меридиан, в соответствии с Конвенцией 1867 г., разграничивает арктические владения России и США и в высокоширотной части Северного Ледовитого океана – направляясь «безгранично к северу». Поскольку остров Врангеля находится «к западу» от этой меридиональной линии, обозначенной Конвенцией 1867 г., он признается в качестве российского конвенционной нормой. Поэтому вызывает недоумение, что когда вопрос о ратификации Соглашения 1990 г. рассматривался Сенатом США, некоторыми ораторами были объективированы притязания на российский остров Врангеля. То есть материалы Сената США подтверждают, что вопрос о правовом статусе острова Врангеля по мнению таких ораторов нельзя считать решенным в пользу России. Как указано в выступлении 13 июля 1991 года в Сенате США – от имени штата Аляски – сенатора Мурковски (когда слушался вопрос о ратификации Соглашения 1990 г.) «граждане США участвовали в открытии или исследовании каждого из островов, расположенных в Чукотском море... Утверждается, что ратификацией Соглашения о морской границе от 1 июня 1990 года США признали бы советские притязания на эти острова. Это не соответствует действительности... Соглашение

(от 1 июня 1990 года)... является морским договором, а не документом, который касается вопроса о суверенитете над территорией»²⁴. Россия придерживается четкой правовой позиции в том, что ее суверенитет над островом Врангель – бесспорный; для подтверждения российского суверенитета и признания его любой мыслящий юрист сослался бы на цитированное положение русско-американской Конвенции 1867 г., другие соответствующие документы, реальное осуществление территориального верховенства над этим островом Российской Империей, Советским Союзом, современной Россией.

Соглашение 1990 г., как было показано, в стратегическом плане *соответствует российским интересам в Северном Ледовитом океане*, особенно при надлежащем толковании и совокупном применении Соглашения 1990 г. и Конвенция 1867 г. Но оно *не в полной мере учитывает российские интересы в Беринговом море*. Обозначенной пространственной потери в этом море можно было избежать, если бы ответы СССР в 1977 г. и в 1990 г. на предложения США были иными. Из-за потери более 13 тысяч кв. миль в Беринговом море Россия вправе, конечно, принять решение о прекращении исполнения Соглашения 1990 г., на основе права международных договоров и российского закона. В соответствии с п. 2 ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и п. 3 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» временное применение Россией Соглашения 1990 г. может быть прекращено: для этого достаточно уведомить США о намерении России «не стать участником» Соглашения 1990 г. Принятия Закона РФ для этого не требуется.

Однако, как представляется, такое решение в настоящее время, *после 20-летнего его временного применения*, не будет оптимальным правовым решением вопроса о судьбе границ действия суверенитета и юрисдикции России в Северном Ледовитом океане и в Беринговом море.

– Такое прекращение временного применения Соглашения 1990 г. не учитывало бы международно-правовую норму «эстоппель»²⁵. Временное применение нашей страной данного Соглашения с 1990 г. создало правовые последствия в пользу тех договоренностей, которые отражены в Соглашении. С учетом эстоппеля прекращение временного применения Соглашения в настоящее время *не будет означать*, что у России появятся *те же* международно-правовые позиции в отношении линии разграничения в Беринговом море, которые были *до обменных нот США и СССР 1977 г. и до заключения Соглашения 1990 г.*

– Решение о прекращении временного применения не учитывало бы упомянутую выше оценку советским руководством в 1977 г. «плюсов» и «минусов» согласия с американским предложением расширительно использовать линию Конвенции 1867 г. – для целей, в этой конвенции не предусмотренных.

– Такое решение не учитывало бы, что использование линии Конвенции 1867 г. в Беринговом море *выгоднее для США*, но в Северном Ледовитом океане – выгодно *обоим соседним государствам*.

– Такое решение обозначило бы непоследовательность правовой позиции России, привело бы к непредсказуемым последствиям, отрицательным *для правовой стабильности* отношений России и США.

Обозначенную Конвенцией 1867 г., Соглашением 1990 г. разграничительную линию в Северном Ледовитом океане и в Беринговом море в сложившейся ситуации целесообразно *не подвергать сомнению*. Перефразируя слова У. Черчилля о демократии как форме управления государством, можно констатировать: для современной России советско-американское Соглашение 1990 г. – плохое; но разрушение этого Соглашения – еще хуже.

В порядке правового прогноза можно предположить, что согласие России с ратификацией Соглашения 1990 г. будет обусловлено рядом позиций. Во-первых, Соглашение 1990 г. не следует толковать как *изменение* (в том числе, как *ухудшение*) положений русско-американской Конвенции 1867 г., применимых к Северному Ледовитому океану. И Россия, и США, например, заинтересованы в *четком подтверждении* линии Конвенции 1867 г. как простирающейся *до северного географического полюса*. Договоренность о таком подтверждении могла бы быть надлежаще оформлена. Во-вторых, целесообразно на межправительственном уровне заключить соглашение

с США о сохранении в районе Берингова моря, отошедшего к США, отечественного рыбного промысла в традиционных объемах. Тем более, что в свое время на уровне экспертов соответствующая договоренность была обозначена. Достижение на переговорах с США таких позиций и их договорно-правовое оформление в конечном итоге могло бы привести к ратификации Россией Соглашения 1990 г.

Alexander N. Vylegzhanin. 20 years of provisional application of the Agreement between the USA and the USSR on the Maritime Boundary

The contemporary boundary between the USA and the USSR in the Pacific and the Arctic Oceans is established by the exchanged diplomatic notes of 1977; and the Agreement on the Maritime Boundary of 1990. The USA has consented to these agreements. As to the Russian side, the first agreement was not criticized, but the second was. Two sets of documents published by the Russian Parliament in 1977 and 2002 reflect the reasons why the Russian legislators are against the ratification of the 1990 Agreement. Some of them even demanded to denounce that Agreement.

Legal reading of these materials, in the context of relevant facts and applicable law, confirms that the US-USSR Maritime Boundary Agreement of 1990 is bad for Russia and good for the USA in the Bering Sea. Nevertheless, the article shows that it is even worse for Russia to destroy this Agreement now, after 20 years of its provisional application. The article also considers as legitimate the provisions of the Agreement creating «special areas» of the USA and USSR (beyond 200 miles from the base lines) and the delimitation of the continental shelf between the two countries beyond 200 miles from the base lines without submitting to the Commission of the limits of the Continental shelf (as provided by the LOS Convention of 1982).

Ключевые слова

разграничение морских пространств, СССР, США, Конвенция об уступке Аляски, континентальный шельф

Keywords

Delimitation of Marine Spaces, the USSR, the USA, Convention Ceding Alaska, Continental shelf

1. Официальное название русско-американской конвенции 1867 г. – «Договор, заключенный между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18/30 марта 1867 года, об уступке российских северо-американских колоний» (далее – Конвенция 1867 г.). Текст конвенции цитируется по: Овчинников И. А. Сборник действующих трактатов, конвенций и других международных актов, имеющих отношение к военному мореплаванию. Петроград, 1914. С. 82.
2. I.C.J. Reports 1984. P. 259.
3. Message from the President of the United States of America transmitting the Agreement between the United States of America and the Union of the Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary. US Government Printing Office. Washington: 1990. P. 9.
4. Message... P. 3.

5. Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate. One Hundred Second Congress. First Session. June 13, 1991.
6. США не участвует в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Россия – участвует, но это обстоятельство не препятствует исполнению Россией и США в их отношениях соответствующих постановлений Женевских морских конвенций 1958 г.
7. Hearing... P. 5.
8. Ibid. P. 3.
9. Ibid. P. 4.
10. В материалах Государственной Думы Федерального Собрания России Соглашение 1990 г. охарактеризовано как «несбалансированный международный договор, содержание которого ставит под сомнение его соответствие национальным интересам Российской Федерации». См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 7 февраля 1997 года № 1072-П ГД. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 июня 2002 г. «О последствиях применения Соглашения между СССР и США линии разграничения морских пространств 1990 г. для национальных интересов Российской Федерации», подготовленное думским Комитетом по безопасности. «Парламентская газета», 26 июня 2002 г.
11. Подробнее об этом см., например: *Вылегжанин А. Н.* Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. Юридическая литература, 2004.
12. *Талалаев А. Н.* О термине «не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации». Московский журнал международного права, № 3. 1997 С. 20—25.
13. *Olson C. L., Seidenberg M. J., Selle R. W.* US-Russian Maritime Boundary Giveaway. "Orbis". V. 42. Winter, 1998. P. 75—89.
14. S. H. 102—190, Treaty Doc. 101—22, Washington: 1991, Hearings... P. 6.
15. В силу этой международно-правовой нормы, государство, «которое молчаливо согласилось с определенным положением дел, не может затем его оспорить» (*Show M.* International Law. Cambridge, 2008. P. 102). В силу эстоппеля 20 лет временного применения Советским Союзом, Россией Соглашения 1990 г. означает утрату права не соблюдать линию, предусмотренную этим Соглашением.