



НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ, И НЕ ТОЛЬКО



О РАЗГРАНИЧЕНИИ МОРСКИХ ПРОСТРАНСТВ В БЕРИНГОВОМ МОРЕ

Д-р юрид. наук, проф. К.А. Бекяшев, канд. юрид. наук Д.К. Бекяшев

1 июня 1990 г. СССР и США заключили Соглашение о линии разграничения морских пространств (далее – Соглашение), которое подписали Э. Шеварднадзе и Дж. Бейкер. На подписании присутствовали президенты М. Горбачев и Дж. Буш. Соглашение разграничивает исключительные экономические зоны и континентальный шельф в Чукотском и Беринговом морях, в Северном Ледовитом и Тихом океанах, а также территориальные воды на небольшом участке в Беринговом проливе между островами Ратманова (Россия) и Круzenштерна (США).

Необходимость заключения Соглашения возникла еще в 1977 г. в связи с установлением СССР и США 200-мильных рыболовных зон, позже преобразованных в исключительные экономические зоны. В Беринговом и Чукотском морях эти зоны взаимно перекрываются, поскольку расстояние между двумя государствами в ряде мест составляет менее 400 морских мили.

В результате совместных договоренностей за основу разграничительной линии взята линия, установленная русско-американской Конвенцией об уступке Аляски 1867 г., с учетом специфики технических и географических приемов, использовавшихся сторонами при изображении этой линии на географических картах.

В процессе разработки проекта Соглашения принимали участие представители МИДа, Минобороны, КГБ, Минрыбхоза, Мингео и Мингазпрома СССР. В ходе переговорного процесса коллегиальные решения по позиции делегации СССР принимались семь раз, что говорит об основательности и взвешенности наших подходов.

Разработанное Соглашение было одобрено Советом Министров СССР и по его поручению подписано в Вашингтоне министром иностранных дел СССР.

При подписании Соглашения сторонами была достигнута и подтверждена обменом нотами договоренность о временном его применении (с 15 июня 1990 г.). Постановлением Совмина СССР № 532 от 30 мая 1990 г. МИДу дано поручение оформить с американской стороной договоренность о временном применении указанного документа после его подписания до вступления в силу.

Согласно ст.7 Соглашение подлежит ратификации. США ратифицировали его 16 сентября 1991 г. Вопрос о ратификации Соглашения Российской Федерации не выносился в связи с неоднозначными оценками его экономических последствий, в первую очередь для рыболовства в Беринговом море.

В результате делимитации морских пространств СССР уступил США четыре района на территории советской 200-мильной исключительной экономической зоны, из которых три крупных (в Беринговом и Чукотском морях) и один небольшой – в Тихом океане (южнее Командорских островов). Следует отметить, что три участка de facto отошли к США еще в 1977 г. в процессе делимитации рыболовных зон двух стран. Взамен СССР получил два участка на

территории американской 200-мильной исключительной экономической зоны в Беринговом море и значительный участок экономической зоны и континентального шельфа в Чукотском море.

В срединной части Берингова моря от советской исключительной экономической зоны к США отошел участок площадью около 16,6 тыс. кв. км. В нем, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, возможен ежегодный вылов биоресурсов в объеме 60-70 тыс. т.

Американская сторона тщательно охраняет свою зону и жестко пресекает любые попытки браконьерского промысла. Необходимо отметить, что российские промысловые суда весьма часто нарушили линию разграничения морских пространств и многие из них были подвергнуты задержанию и даже аресту.

Приведем ряд примеров.

13 сентября 1999 г. сторожевой корабль Береговой охраны США «Маргентау» в районе разграничительной линии морских пространств обнаружил БМРТ «Механик Брызгалин». По результатам проведенного ФПС России разбирательства установлено, что причиной захода судна в буферную зону РФ явились форсажные обстоятельства, связанные с неисправностью рулевой установки.

31 июля 2000 г. в исключительной экономической зоне США на глубинах 730 м от линии разграничения морских пространств сторожевым катером США был остановлен и задержан российский траулер «Спитак». На борту судна обнаружено 70 т рыбы-сырца. Для проведения разбирательства по факту ведения незаконного промысла «Спитак» отконвоирован в порт Датч Харбор, его экипаж помещен под стражу, а затем по решению суда отправлен в РФ.

20 сентября 2000 г. вблизи буферной зоны в исключительной экономической зоне США силами береговой охраны были задержаны российское промысловое судно «Джемени», корейские траулеры «Орчид» и «Кам Кинг Сам».

В последние годы значительно сократились случаи несанкционированного захода российских судов за линию разграничения (т.е. в зону США). Генеральное консульство США в РФ уведомило рыболовное ведомство России о том, что с 1 декабря 2000 г. суда, замеченные в ведении промысла живых морских ресурсов в пределах исключительной экономической зоны США, будут конфисковываться. Для их принудительной остановки береговой охраной будут выполняться предупредительная стрельба и стрельба на выведение из строя ходовых механизмов судна, а также возможно использование приспособлений для захвата и обрубания траулов.

Данное Соглашение не затрагивает интересы военно-морского флота, поскольку не ограничивает международно-правового принципа свободы судоходства. Пограничная служба ФСБ не мо-

Отказ России от Соглашения создаст в регионе нестабильную обстановку за счет неопределенности разграничения морских пространств, что значительно усложнит решение задач по пресечению браконьерства и нерегулируемого иностранного промысла в открытых районах Берингова моря.

жет иметь претензии к Соглашению, поскольку оно устанавливает морские границы и конкретизирует районы охраны рыболовства. Есть сведения о том, что континентальный шельф, отошедший России в Чукотском море, богат минеральными ресурсами.

В 1997 г. Экспертный Совет при Правительстве Российской Федерации провел экспертизу указанного Соглашения на предмет соответствия его нормам международного морского права, интересам России и оценки возможных последствий в случае отказа от него. Заключение Совета в целом сводится к следующему. Соглашение не противоречит интересам России за исключением потери права на ведение промысла биоресурсов. Отказ от Соглашения противоречит интересам России и может привести к снижению военно-политической и пограничной стабильности в этом регионе. До завершения российско-американских переговоров по урегулированию спорных вопросов по ведению морского промысла в «специальных районах» целесообразно продолжать временное его применение.

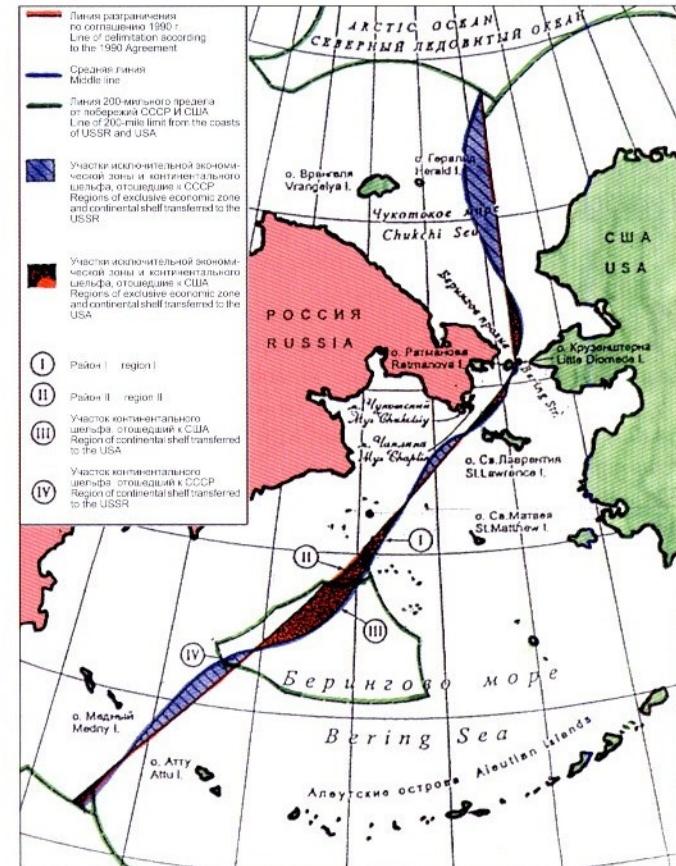
В соответствии с распоряжениями и поручениями Президента и Правительства Федеральное агентство по рыболовству и МИД ведут переговоры с США с целью заключения соглашения о рыболовстве в северной части Берингова моря, которое должно компенсировать российским рыбакам потери от промысла в районах, отошедших к США. В ноябре 2001 г. проект такого Соглашения передан американской стороне. После его подписания целесообразно представить Соглашение 1990 г. для ратификации.

Вопрос о Соглашении рассматривался Государственной Думой в 1995, 1996 (дважды), 1997 и 2002 гг. В постановлении Думы от 14 июня 2002 г. о последствиях применения Соглашения для национальных интересов Российской Федерации отмечается, что имеются основания квалифицировать его как несбалансированный международный договор, содержание которого ставит под сомнение его соответствие национальным интересам России, и в первую очередь в области рыболовства. Государственная Дума сформировала рабочую группу для проведения дополнительной всесторонней экспертизы Соглашения на предмет его соответствия долгосрочным интересам Российской Федерации и подготовки предложений, направленных на минимизацию ущерба для Российской Федерации, связанного с применением Соглашения.

Ранее – в 1997 г. – Государственная Дума отказалась в продлении срока временного применения Российской Федерацией данного Соглашения и рекомендовала Президенту РФ уведомить США о прекращении временного применения Соглашения, но он не считал возможным следовать этой рекомендации.

Участники парламентских слушаний в Совете Федерации 16 декабря 2003 г. отметили, что положения Соглашения носят неоднозначный характер, их применение ставит под сомнение соответствие Соглашения национальным интересам Российской Федерации, и призвали Правительство проанализировать юридические и политические последствия возможного отказа от ратификации Соглашения.

Соглашение представляет собой компромисс между позициями двух стран. Оно посвящено делимитации территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа России и США в Беринговом и Чукотском морях. Необходимость такого разграничения предусматривается законодательствами обеих стран и международным морским правом (Женевскими конвенциями 1958 г. и Конвенцией ООН по морскому праву



1982 г.). Без делимитации морских пространств невозможна любая деятельность государств в Мировом океане. В Соглашении определены пределы осуществления суверенитета сторон и их прав на живые и минеральные ресурсы исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Процедура временного применения Соглашения легитимна, осуществляется в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. (Россия – участница этого Договора) и российским законодательством о порядке заключения и исполнения международных договоров.

Вызывают сомнения утверждения Государственной Думы, Совета Федерации и некоторых ученых о том, что Соглашение отрицательно влияет на состояние и развитие рыболовной отрасли России. Приводимые при этом цифры об объемах выловов в зонах, отошедших к США, их стоимости не имеют серьезных доказательств и не могут служить правовой основой для одностороннего отказа от Соглашения. Более того, отказ от Соглашения не позволит России возобновить промысел водных биоресурсов в указанном районе, так как по договоренности 1977 г. (т.е. задолго до подписания Соглашения) «восточный специальный район» вошел в экономическую зону США.

Отказ России от Соглашения создаст в регионе нестабильную обстановку за счет неопределенности разграничения морских пространств, что значительно усложнит решение задач по пресечению браконьерства и нерегулируемого иностранного промысла в открытых районах Берингова моря, защите интересов России в районах Северного Ледовитого океана. Это может отрицательно сказаться на российско-американских отношениях.

Соглашение отвечает интересам России в части разграничения участков извлекаемых минеральных ресурсов с учетом нефтегазогеологического строения дна Берингова и Чукотского морей. Секторальный принцип проведения линии разграничения морских пространств в Северном Ледовитом океане приведет к существенному приращению в пользу Российской Федерации высокоперспективных участков дна, относящихся к Южно-Чукотскому и Северо-Чукотскому потенциально нефтегазоносным бассейнам, где прогнозируется открытие крупных месторождений углеводородов. Кроме того, оно позволяет распространить юрисдикцию России на значительную площадь арктического континентального шельфа, обладающего значительными запасами нефти, газа и других минеральных ресурсов.

В случае денонсации Россией Соглашения станет спорным вопрос о границах в Арктическом бассейне, который существенно усложнит переговорный процесс по применению секторального принципа при разграничении морских пространств в других районах Арктического бассейна.

Процедура временного применения Соглашения будет действовать до принятия Государственной Думой решения о ратификации или нератификации. С инициативой ратификации Соглашения должно выступить Правительство России.

Для отказа в ратификации Соглашения нет объективных оснований. По международному праву любое государство вправе отказаться от прекращения договора или выйти из него только в случае наличия коренного изменения обстоятельств, которые не предвиделись его участниками. Все негативные последствия для России были очевидны еще в процессе разработки Соглашения. Но любой международный договор является итогом согласования воли его сторонников. В Соглашении закреплен компромиссный вариант проведения границы по «прагматической линии» – между локсадромией и ортодромией со сдвигом ее в сторону США. Два этих технических метода нанесения линий на морских картах равнозначимы в мировой практике.

В целях адекватного применения Соглашения и защиты интересов российских рыбаков полагаем целесообразным завершить в 2005 г. переговоры по заключению компенсационного соглашения. На наш взгляд, в данном соглашении необходимо закрепить следующие положения: а) запрет рыбакам третьих стран заниматься промыслом в районах, где рыбакам РФ будет разрешен промысел в порядке компенсации (специальный район); б) предоставление российским рыбакам возможности вести промысел минтая в специальном районе; в) выполнение рыболовными судами правил и требований компетентных органов США; г) предоставление американским властям отчетности по вылову и данные наблюдателей в соответствии с законами и правилами США; д) запрет на осуществление специализированного промысла анадромных видов, палтуса, краба и сельди и оставлять на борту эти виды в случае их прилова сверх установленного правилами рыболовства; е) наличие на борту российского рыболовного судна наблюдателя США.

В случае невозможности подписания компенсационного соглашения было бы целесообразным Правительству РФ ежегодно выделять градообразующим предприятиям Дальнего Востока в порядке компенсации дополнительную квоту в объеме 60-70 тыс. т для ведения промысла живых ресурсов в центральной части Берингова моря во исполнение своего постановления от 20 ноября

2003 г. № 704 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов».

Компенсация явилась бы для российских рыбаков идеальным вариантом возмещения потерь уловов в традиционных районах промысла. Однако это предложение может быть отвергнуто американской стороной по формальным основаниям. Так, согласно международному праву институт компенсации применяется в связи с международно-противоправным деянием. В рассматриваемом нами случае США не являются нарушителями международно-правовых норм. Соглашение 1990 г. является продуктом добровольного волеизъявления двух государств. Международный суд ООН в деле о проекте «Габчиково-Надьмарош» в 1997 г. определил, что «существует вполне установившаяся норма международного права, согласно которой потерпевшее государство имеет право на получение компенсации за причиненный ущерб от государства, которое совершило международно-противоправное деяние». Видимо, более реальной является концепция совместного управления единым запасом, обитающим в участках, отошедших США и РФ. Запасы минтая в зависимости от климатических условий мигрируют из американской в российскую зону, и наоборот. В этих условиях российские суда должны быть допущены для промысла минтая в американскую зону, а американские суда – в российскую зону. В этих районах необходимо применять единые принципы управления живыми морскими ресурсами, совместный мониторинг с помощью технических средств и инспекторов, производить оценку запасов по единой методике.

Согласно п.3 ст.3 Соглашения осуществление суверенных прав или юрисдикции в специальном районе или районах (речь идет о тех районах, которые отошли к РФ и США) вытекает из соглашения между Сторонами, а не является расширением экономической зоны. С этой целью каждая Сторона принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы любое осуществление ею таких прав или юрисдикции в специальном районе или районах по ее сторону линии разграничения морских пространств было бы отражено в соответствующих законах, правилах и на картах. В порядке выполнения этого Положения должен быть принят закон, в котором следует закрепить права и юрисдикцию России в специальных районах по ее сторону линии разграничения морских акваторий. Отсутствие такого закона (или подзаконного акта) может вызвать угрозу национальной безопасности России в пределах ее морских границ.

Bekyashov K.A., Bekyashov D.K.

On delimitation of maritime space in the Bering sea

In the 1st of June 1990, the USSR and the USA made an Agreement on the Delimitation Line of Maritime Space (hereafter – the Agreement). It was signed by E.Shevardnadze and J.Baker, at the signature the Presidents M.Gorbachev and J.Bush were presented. The Agreement delimits exclusive economical zones and continental shelf in the Chukot and Bering seas, Arctic and Pacific Oceans, and territorial waters of local area between Ratmanov Island (Russia) and Kruzenshtern Island (the USA).

The necessity for conclusion of the Agreement arose in 1977 in connection with establishment of 200-mile fishing zones which later were transformed into exclusive economical zones. In the Bering and Chukot seas these zones overlap because the distance between the two states in a number of places is less than 400 miles.