

Договорно-правовые основы сотрудничества России и США в регионе Берингова пролива

Норкина Е.В.*

Понятие «регион Берингова пролива» является достаточно новым для науки международного права. Несмотря на это, международное сотрудничество в отношении данного региона осуществляется. В статье рассматриваются соответствующие договоры, которые заключены РФ и США. Рассмотренные договоры касаются морской границы между РФ и США; сотрудничества в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях; сохранения и использования чукотско-алюскайской популяции белого медведя; сотрудничества в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла; взаимных поездок жителей района Берингова пролива; Региональной комиссии Берингова пролива; научно-технического сотрудничества. На основе анализа уже имеющихся двусторонних договоров сформулированы основные выводы и рекомендации для дальнейшего успешного двустороннего сотрудничества США и РФ в регионе Берингова пролива.

Ключевые слова: Берингов пролив; регион Берингова пролива; правовой режим Берингова пролива; международное сотрудничество РФ и США.

Интерес к теме международно-правового режима региона Берингова пролива возрастает¹. Связано это с тем, что Берингов пролив становится все более востребованным как единственный проход, соединяющий Северный Ледовитый океан и Тихий океан. Берингов пролив представляет собой альтернативу Суэцкому и Панамскому каналам. Некоторые исследователи даже называют Берингов пролив как «следующий Панамский канал» («next Panama channel»), отмечая, что наличие шести торговых портов в регионе Берингова пролива – трех в США и трех в России – подтверждает возможность увеличения коммерческого судоходства в регионе². В связи с этим предложено углубление сотрудничества РФ и США в регионе Берингова пролива³. В настоящей статье исследованы, в этом контексте, имеющиеся договорно-правовые основы двустороннего сотрудничества РФ и США в регионе Берингова пролива.

В первую очередь определим, что будет пониматься под регионом Берингова пролива в данной статье. Понятие регион Берингова пролива достаточно новое в науке международного права. В научных трудах за-

* Норкина Елена Владимировна – аспирант кафедры международного права МГИМО МИД России. lennorkina@gmail.com.

рубежных исследователей под регионом Берингова пролива понимается, прежде всего, водная часть, а именно Берингов пролив, южная часть Берингова моря, северная часть Чукотского моря^{4;5;6}. В международно-правовых актах данного понятия не встречается, однако оно встречается в международных актах неюридического характера: Совместное заявление Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки по сотрудничеству в регионе Берингова пролива от 26 мая 2011 года⁷; Совместное заявление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова и Государственного секретаря Соединенных Штатов Америки Х. Клинтон по сотрудничеству в регионе Берингова пролива от 8 сентября 2012 года⁸.

В вышеуказанных документах понятие регион Берингова пролива встречается в связи с созданием трансграничной особо охраняемой природной территории в РФ и США. То есть под регионом Берингова пролива стороны понимают не только водные части, но и сухопутные части (трансграничные особо охраняемые природные территории, которые включают «национальный парк «Берингия» на Чукотке с национальным резерватом «Сухопутный Берингов мост» и национальным природным памятником «Мыс Крузенштерна» на Аляске»). При этом особо отмечается, что права коренных народов, проживающих на территории Чукотки и Аляски, нуждаются в защите.

Таким образом, принимая во внимание, что в Беринговом проливе располагаются два острова – Большой Диомид (Россия), Малый Диомид и скала Фэрзуэй (США)⁹, регион Берингова пролива состоит из следующих элементов: Берингов пролив; северная часть Чукотского моря, южная часть Берингова моря, остров Большой Диомид (Россия), остров Малый Диомид, скала Фэрзуэй (США), территории РФ и США, где проживают коренные народы и располагаются трансграничные особо охраняемые природные территории.

Исходя из определенного понятия регион Берингова пролива, перейдем к рассмотрению двусторонних договоров между РФ и США, касающихся данного региона.

Прежде всего стоит упомянуть *Договор о продаже Россией полуострова Аляска Соединенным Штатам Америки от 18 (30) марта 1867 года* (далее – Договор 1867 года)¹⁰, где была обозначена граница между Россией и США, проходящая, в том числе, и по Берингову проливу. «Западная граница проходит через точку в Беринговом проливе под 65 градусов и 30 минут северной широты в ее пересечении с меридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Крузенштерна от острова Ратманова, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане. Граница включает в уступленную территорию все Алеутские острова, лежащие к востоку от меридиана (193 градусов западной долготы)». Так, припроливным государством, кроме России, стали еще и США.

В Соглашении между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 года (далее – Соглашение 1990 года)¹¹ стороны уточ-

нили местоположение разграничительной линии, описанной в Договоре 1867 года¹²: «1. От начальной точки 65°30' северной широты и 168°58'37» западной долготы линия разграничения морских пространств идет на север по меридиану 168°58'37» западной долготы через Берингов пролив и Чукотское море по Северному Ледовитому океану, насколько допускается по международному праву».

Согласно ст. 7 Соглашения 1990 года оно вступает в силу «в день обмена ратификационными грамотами». США ратифицировали Соглашение 1990 года 16 сентября 1991 года. Россия Соглашение 1990 года не ратифицировала¹³. Однако стороны договорились о временном применении Соглашения 1990 года с 15 июня 1990 года, обменявшись соответствующими нотами.

В порядке правового прогноза предполагается, что Соглашение 1990 года все же будет ратифицировано Россией, поскольку и США и РФ заинтересованы в четком подтверждении Договора 1867 года, при условии заключения соглашения о сохранении в районе Берингова моря, отошедшего к США, отечественного рыбного промысла в традиционных объемах¹⁴.

В 1989 году США и РФ подписали *Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях* (далее - Соглашение 1989 года)¹⁵. В обязательства сторон по Соглашению 1989 года входит назначение компетентных органов, информирование друг друга, быстрое реагирование на инциденты, вызывающие загрязнение, которыми могут быть затронуты зоны ответственности сторон. Стороны разрабатывают Совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения в Беринговом и Чукотском морях, необходимость разработки которого была подтверждена после нефтяного загрязнения побережья Аляски в результате катастрофы танкера Эксон Валдиз в 1989 году, когда «по запросу американской стороны Советский Союз направил к месту аварии судно-нефтеборщик «Вайдагубский», а также своих специалистов для помощи в устранении разлива нефти»¹⁶.

В настоящее время действует Совместный план чрезвычайных мер РФ и США по борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях 2001/2011 года¹⁷ (далее - План), который заменил собой Совместный план 1989 года.

Ответственность по выполнению Плана возложена на Государственную морскую аварийную и спасательно-координационную службу РФ при Министерстве транспорта РФ (Госморспасслужбы России) и Береговую охрану США (Министерство национальной безопасности).

В соответствии с Планом создан планирующий и координирующий орган - Группа совместного планирования (далее - Группа). Группа должна проводить встречи, как минимум, один раз в 18 месяцев. При этом учения по реагированию должны проводиться 1 раз в 2 года. Как встречи, так и учения должны проводиться поочередно в РФ и США.

Последняя встреча Группы состоялась в 2011 году. Последнее совместное учение по реагированию проводилось на территории России

в 2011 году. Представляется необходимым проведение работы по возобновлению работы Группы и совместных учений¹⁸.

В 2000 году было подписано *Соглашение между Правительством РФ и Правительством США о сохранении и использовании чукотско-алаяскинской популяции белого медведя* (далее – Соглашение 2000 года)¹⁹, которое четко определяет, кто и при каких условиях может осуществлять добычу белых медведей. Соглашением 2000 года разрешается добыча белых медведей чукотско-алаяскинской популяции коренными народами для удовлетворения жизненных потребностей, но с определенными ограничениями (например, запрещается: добыча самок с медвежатами, медвежат, не достигших годовалого возраста, медведей в берлогах, включая медведей, готовящихся к залеганию в берлоги или только что покинувших берлоги; использование летательных аппаратов, больших моторизированных судов и крупных моторизированных транспортных средств для добычи белых медведей; использование ядов, капканов и ловушек для добычи белых медведей). При этом в Соглашении 2000 года содержится обязательство, в соответствии с которым Стороны принимают на основании национального законодательства «меры, необходимые для предотвращения нелегальной торговли белыми медведями, в том числе их частями и дериватами».

11 сентября 2015 года Правительство Российской Федерации и Правительство Соединенных Штатов Америки заключили *Соглашение о сотрудничестве в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла*²⁰. Целью сотрудничества в рамках указанного соглашения является предупреждение, сдерживание и ликвидация «незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла в морских районах, в которых любая из Сторон осуществляет суверенные права и юрисдикцию в отношении ведения промысла в соответствии с нормами международного права, а также в районах открытого моря, на которые распространяется действие международных договоров в области рыболовства, участниками которых являются обе Стороны».

Полномочными органами в РФ являются Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и Федеральная таможенная служба. Полномочным органом в США – Национальное Управление по изучению океанов и атмосферы и Служба береговой охраны США.

Указанные полномочные органы осуществляют сотрудничество по вопросам предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла; выявления подозрительных судов и обмена информацией о них; проведения расследований и др.

В 1989 году было подписано два соглашения в отношении коренных народов: *Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных поездках жителей района Берингова пролива 1989 года*²¹; *Соглашение между Правительством Союза Советских Соци-*

*листоческих Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о Региональной комиссии Берингова пролива 1989 года*²².

В соответствии с *Соглашением между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных поездках жителей района Берингова пролива 1989 года* (данное соглашение вступило в силу 10 июля 1991 года²³) жители США и СССР, желающие навестить родственников, проживающих в установленных районах СССР или США, не менее чем за 10 дней до поездки уведомляют об этом Старшего Уполномоченного другой стороны через Старшего Уполномоченного своего государства или через своих родственников, направивших им письменное приглашение.

Для того, чтобы пересечь границу, жители установленных районов СССР и США обязаны иметь вкладыш к паспортам, в котором указывается, что они являются жителями установленных районов. Образцами таких вкладышей обмениваются Старшие Уполномоченные.

Образец вкладыша коренного жителя Чукотского автономного округа был предоставлен Аляске с момента подписания соглашения. США же только 17 июня 2015 года заявили «о готовности выдачи вкладыша к паспорту коренного жителя установленного района США»²⁴.

В соответствии с *Соглашением между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о Региональной комиссии Берингова пролива 1989 года*²⁵ (соглашение вступило в силу 10 июля 1991 года²⁶) Правительство Союза Советских Социалистических Республик и Правительство Соединенных Штатов Америки согласились создать Региональную комиссию Берингова пролива (далее – Комиссия), в полномочия которой входит:

- рассмотрение и разрешение незначительных местных инцидентов, включая:
 - непреднамеренный заход физических лиц на территорию другой стороны без разрешения этой Стороны или других законных оснований;
 - в случаях, не охватываемых Соглашением между США и СССР о взаимных отношениях в области рыбного хозяйства, возврат рыболовного оборудования, включая ловушки для крабов, оказавшегося на территории другой Стороны в результате естественных причин;
 - возвращение собственности, которая в связи с инцидентом оказалась на территории другой стороны.
- оказание содействия в предоставлении услуг при чрезвычайных обстоятельствах:
 - проверка благосостояния лиц, которые задержаны, арестованы;
 - в переводе средств для репатриации перемещенных лиц (задержание, арест, пропажа без вести, болезнь или смерть того или иного человека, посещающего территорию другой стороны);
 - предоставлении медицинского обслуживания и т.д.²⁷

По данным МИД РФ в Комиссию были назначены уполномоченные представители с российской и американской сторон, но отсутствует информация о том, собиралась ли данная Комиссия и принимала ли какие-либо решения.

Данная Комиссия могла бы стать основой для функционирования органа по управлению деятельностью человека в регионе Берингова пролива²⁸.

В 1993 году РФ и США подписали *Соглашение между Правительством Соединенных Штатов Америки и Правительством Российской Федерации о научно-техническом сотрудничестве* (далее – Соглашение 1993 года)²⁹. Цель Соглашения 1993 года заключалась в расширении и углублении «связей между научно-техническими сообществами обеих стран путем создания благоприятных условий для сотрудничества и развития научно-технического сотрудничества в мирных целях на взаимовыгодной и сбалансированной основе», для чего Стороны создали Российско-Американский смешанный комитет по науке и технике.

Срок действия Соглашения 1993 года составлял 10 лет. Соглашением от 15 декабря 2005 г в форме обмена нотами между Правительством РФ и Правительством Соединенных Штатов Америки³⁰ срок действия Соглашения 1993 года был продлен до 15 декабря 2015 года. Соответственно, в настоящее время соглашение не действует.

В рамках Соглашения 1993 года был подписан *Меморандум о взаимопонимании между Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РФ и национальной администрацией по океану и атмосфере Министерства торговли США по сотрудничеству в области метеорологии, гидрологии и океанографии 2005 года* (далее – Меморандум 2005 года)³¹.

Цель Меморандума 2005 года заключалась в содействии совместной научно-технической деятельности, относящейся к метеорологии, гидрологии и океанографии, учитывая взаимные интересы и опыт обеих сторон.

Поскольку Соглашение 1993 года прекратило свое действие 15 декабря 2015 года, соответственно, и Меморандум 2005 года прекратил свое действие 15 декабря 2015 года.

Представляется целесообразным, возобновление сотрудничества в рамках Соглашения 1993 года и Меморандума 2005 года.

Выводы. Для эффективного двустороннего сотрудничества в регионе Берингова пролива правительствам РФ и США целесообразно усилить работу: по заключению соглашения о сохранении в районе Берингова моря, отошедшего к США, отечественного рыбного промысла в традиционных объемах; на такой основе – ратификации Россией Соглашения 1990 года; по возобновлению работы Группы и совместных учений в рамках Плана; по реализации возможности осуществления взаимных поездок жителей района Берингова пролива; по созданию органа на основе Комиссии по управлению деятельностью человека в регионе Берингова пролива; по возобновлению научно-технического сотрудничества в рамках Соглашения 1993 года и Меморандума 2005 года.

Legal Framework of Cooperation of Russia and the United States in the Bering Strait Region (Summary)

*Elena V. Norkina**

The concept of «the Bering Strait region» is a relatively new for the science of international law. Despite this international cooperation in this region is carried out. The article considers the existing agreements concerning the Bering Strait region that were signed by Russia and the United States. The agreements relate to the maritime border between Russia and the United States; cooperation in combating pollution in the Bering and Chukchi seas in emergency situations; conservation and management of the Alaska-Chukotka Polar Bear Population; cooperation to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing; mutual visits by inhabitants of the Bering Straits region; the Bering Strait Regional Commission; scientific and technical cooperation. Based on the analysis of existing bilateral agreements the main conclusions and recommendations are made for further successful bilateral cooperation between the US and Russia in the Bering Strait region.

Keywords: the Bering Strait; the Bering Strait region; the legal regime of the Bering Strait; the International cooperation of the Russian Federation and the United States.

¹ См. об этом: Вылегжанин А.Н., Дудыкина И.П., Норкина Е.В. Международно-правовой режим Берингова пролива // Государство и право. – 2016. – №8.

² Rothwell D. R. International Straits and Trans-Arctic Navigation // Ocean Development & International Law. – 2012. – V. 43, № 3. – P. 272.

³ См.: Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin & Oran R. Young. Governing the Bering Strait Region: Current Status, Emerging Issues and Future Options // Ocean Development & International Law. – 2016. – V. 47, № 2. – P. 186–217.

⁴ См.: Raymond H. Fisher. The Early Cartography of the Bering Strait Region // Arctica. – December 1984. – V. 37, № 4. – P. 574.

⁵ См.: Ivy Fredrickson, Andrew Hartsig, Carmen Yeung, Stanley Senner. Arctic bottleneck: protecting the Bering Strait Region from increased vessel traffic // Ocean and Coastal Law Journal. – 2012. – V 18, № 1. – P. 35–87.

⁶ См.: Ristroph E. B. Loosening Lips to Avoid Sinking Ships: Designing a Ship Communications System for the Bering Strait Region. Indiana International & Comparative Law Review. – 2014. – V. 24, № 3. – P. 584.

⁷ URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/938> (дата обращения: 14 июня 2016 года).

⁸ URL: http://www.mid.ru/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBbj4Z6e8/content/id/144298 (дата обращения: 14 июня 2016 года).

⁹ Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin & Oran R. Young. Governing the Bering Strait Region: Current Status, Emerging Issues and Future Options // Ocean Development & International Law. – 2016. – V. 47, № 2. – P. 189.

* Elena V. Norkina - postgraduate student of the Chair of International Law, MGIMO University MFA Russia. lennorkina@gmail.com.

- ¹⁰ Договор о продаже Россией полуострова Аляска Соединенным Штатам Америки от 18 (30) марта 1867 года // Официальный сайт каталога национальных архивов США (The National Archives Catalog). URL: <https://research.archives.gov/id/299810> (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ¹¹ Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств (Вашингтон, 1 июня 1990 г.) // Бюллетень международных договоров, январь 2008 г., № 1.
- ¹² Вылегжанин А. Н. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 года // Журнал Вестник МГИМО Университета. – 2010. – № 1. – С. 106.
- ¹³ Официальный сайт МИД России. URL: http://www.mid.ru/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBbj4Z6e8/content/id/355318 (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ¹⁴ Вылегжанин А. Н. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 года // Вестник МГИМО Университета. – 2010. – № 1. – С. 106.
- ¹⁵ Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. - М., 1991. С. 192–195.
- ¹⁶ Филиппенкова М.О. Договорно-правовые основы сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктике // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 9 (52). URL: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:2012-10-16-04-49-39&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1 (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ¹⁷ URL: <http://morspas.com/wp-content/uploads/2013/05.pdf> (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ¹⁸ Резолюция круглого стола «Зеленая экономика: экологические императивы обеспечения экономического развития Арктической зоны РФ» (23 октября 2015г.). 2-ое заседание Арктического экспертного клуба. Институт региональных исследований и городского планирования НИУ ВШЭ/ Арктический центр стратегических исследований САФУ. URL: <https://irsup.hse.ru/data/2015/11/09.pdf> (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ¹⁹ Бюллетень международных договоров, декабрь 2007 г., № 12.
- ²⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла от 11 сентября 2015 года между США и РФ // Официальный сайт Федерального агентства по рыболовству. URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/obzor-smi/7180-mid-otsenil-znachimost-soglasheniya-rf-i-ssha-ობორბე-s-brakonerstvom> (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ²¹ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных поездках жителей района Берингова пролива // Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. United Nations. New York. 2005. V. 2262. P. 604–609.
- ²² Agreement Concerning the Bering Straits Regional Commission // International Legal Materials. – November 1989. – V. 28, №. 6. – P. 1429–1433.
- ²³ URL: <http://www.state.gov/documents/organization/218912.pdf> (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ²⁴ Официальный сайт Чукотского автономного округа. URL: http://xn--80atapud1a.xn--p1ai/press_center/news/10697/?sphrase_id=37210 (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ²⁵ Agreement Concerning the Bering Straits Regional Commission // International Legal Materials. – November 1989. – V. 28, №. 6. – P. 1429–1433.
- ²⁶ Bilateral Treaties in Force // Официальный сайт Государственного департамента США. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/83043.pdf> (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ²⁷ Портал государственных органов. Чукотский автономный округ. URL: http://chuk3.dot.ru/region/tourism/no_visa/ (дата обращения: 14 июня 2016 года).
- ²⁸ Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin & Oran R. Young. Governing the Bering Strait Region: Current Status, Emerging Issues and Future Options // Ocean Development & International Law. – 2016. – V. 47, № 2. – P. 209.
- ²⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о научно-техническом сотрудничестве (Москва, 16 декабря 1993 г.) // Бюллетень международных договоров, сентябрь 1999 г., № 9.

³⁰ Соглашение в форме обмена нотами между Правительством РФ и Правительством Соединенных Штатов Америки о продлении Соглашения между Правительством Соединенных Штатов Америки и Правительством Российской Федерации о научно-техническом сотрудничестве от 16 декабря 1993 г. (Вашингтон, 15 декабря 2005 г.) // Бюллетень международных договоров, июль 2006 г., № 7.

³¹ Memorandum Of Understanding for Cooperation in the Areas of Meteorology, Hydrology and Oceanography between the National Oceanic and Atmospheric Administration of the Department of Commerce of the United States of America and the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (the Russian Federation) // Официальный сайт NOAA. URL: ftp://ftp.etl.noaa.gov/users/tuttal/RussianCustoms/Signed_NOAA-RoshydrometMOU_EN.pdf (дата обращения: 14 июня 2016 года).