

*Автор посвящает эту статью памяти  
Эдуарда Александровича Иваняна*

## **«ТРИДЦАТИЛЕТНЯЯ ВОЙНА»: США И КОНВЕНЦИЯ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ**

© 2013 г. **О.В. Теремов\***  
*Институт США и Канады РАН, Москва*

*В статье рассматривается позиция США в отношении Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., начиная с отказа администрации Рейгана подписать её и кончая самой последней (2012 г.) попыткой получить согласие Сената на её ратификацию. По мнению автора, несмотря на официально заявляемую руководством США поддержку Конвенции, оно фактически окончательно не осознало необходимость Конвенции для США.*

**Ключевые слова:** *Конвенция ООН по морскому праву, Мировой океан, Арктика, ратификация, Комитет по международным отношениям Сената, Республиканская партия.*

Тридцать с небольшим лет назад произошло событие, ставшее важной вехой в становлении единого человеческого сообщества: 10 декабря 1982 г. была подписана Конвенция ООН по морскому праву (КООНМП). Её подписало абсолютное большинство государств мира, в том числе СССР (ратифицировала Конвенцию уже Российская Федерация в 1997 г.), она вступила в силу 16 ноября 1994 г. и сейчас её участниками являются 164 государства (из 193 государств – членов ООН) и Европейский Союз [2].

Конвенция, несмотря на свой универсальный и всеобъемлющий характер, не решила и не может решить всех проблем связанных с Мировым океаном, прежде всего проблему его загрязнения и истощения его ресурсов. Конвенция не спасает от чрезмерных претензий, споров и конфликтов вокруг тех или иных акваторий Мирового океана, примером чего служит нарастающий многосторонний конфликт вокруг Южно-Китайского моря, которое КНР упорно стремится сделать своим *mare nostrum*. Политические и юридические дискуссии вокруг Конвенции продолжаются и потому, что на её основании готовятся и подаются заявки государств на закрепление границ их континентального шельфа. В частности, это особенно актуально для России, заявляющей права на значительные площади континентального шельфа в Арктике.

При всём том, Конвенция является работающим международно-правовым актом, формирующим общий для человечества режим пользования Мировым

---

\* **ТЕРЕБОВ Олег Владимирович** – старший научный сотрудник ИСКРАН. E-mail: ovterebov@rambler.ru

океаном. Эффективность этого режима, неуклонность его соблюдения во многом зависят от участия в Конвенции как можно большего числа государств, особенно тех, которые в силу географического положения, экономического и военного потенциала способны играть активную роль в распоряжении Мировым океаном. Единственной такой морской державой, до сего времени не являющейся участником Конвенции, остаются Соединённые Штаты Америки.

Правомерно ли сравнить их позицию с «тридцатилетней войной»? У историка могут быть и другие ассоциации, например, с «холодной войной» или «странной войной», которую в 1939–1940 гг. Великобритания и Франция вели против нацистской Германии (там её прозвали «сидячей войной»). Эти параллели также уместны, но стоит ли вообще говорить о войне? Ведь в США сделано немало серьёзных шагов по пути к ратификации КООНМП, официально она пользуется поддержкой большинства политического и военного руководства страны. Настоящая статья является попыткой ответить на вопросы, почему же тогда США остаются за бортом Конвенции и какие последствия для других стран может иметь это неучастие.

США всегда были и в обозримом будущем останутся ведущей морской державой мира, имеющей самый мощный военно-морской флот. Они жизненно заинтересованы в морском транспорте, обеспечивающем почти весь их внешнеторговый грузооборот, и в освоении нефтегазовых и минеральных ресурсов океана. Океанская политика США не сводится к участию или неучастию в КООНМП, в любом случае они продолжают курс на поддержание господства на море и свободы мореплавания. Но при этом они могут руководствоваться либо обязывающими международными нормами (участие в КООНМП); теми же нормами, но соблюдаемыми в избирательном порядке (примерно так происходит сейчас); либо собственным пониманием свободы действий в Мировом океане, прикрытым ссылками на обычное морское право (к чему призывают противники ратификации).

### **Бойкот и попытки компромисса (1982–1994 гг.)**

США были одним из инициаторов кодификации морского права и участником четырёх конвенций ООН по морскому праву, подписанных 29 апреля 1958 г., и играли в разработке Конвенции активную роль. Когда переговоры приняли нежелательный для США оборот, расценённый как победа «третьего мира» над промышленно развитыми странами, критика Конвенции в США усилилась, она стала аргументом в политической борьбе. В платформе Республиканской партии на выборах 1980 г. заявлялось, что Конвенция недостаточно учитывает «долгосрочные требования безопасности США» и затрудняет им изучение «громадных минеральных ресурсов» моря, тогда как интересам государств, «неспособных осуществлять добычу на морском дне, было уделено слишком много усилий». Этот пункт отражал главный довод противников Конвенции, а именно, неприятие её норм, регулирующих добычу минеральных полезных ископаемых на морском дне.

Администрация Рейгана (1981–1989 гг.) сразу же объявила Конвенции войну. Президент приостановил участие США в переговорах, приказав представить межведомственное заключение относительно приемлемости Конвенции для США. Его составители признали полезными для США большинство ста-

тей проекта КООНМП, но отвергли положения об эксплуатации ресурсов морского дна. 29 января 1982 г. президент заявил, что США готовы продолжать переговоры, но выдвинул шесть предварительных условий относительно ресурсов морского дна [23]. В сущности, это был отказ поддержать Конвенцию, поскольку ни возможности, ни времени для обсуждения каких-либо условий просто не оставалось. 30 апреля 1982 г. Конвенция была принята Генеральной Ассамблеей ООН подавляющим большинством голосов.

Однако 9 июля Р. Рейган формально объявил, что США Конвенцию не подпишут, а в переговорах продолжают участвовать лишь на техническом уровне. В заявлении назывались следующие причины отказа: проект содержит «положения, которые фактически затормозят использование в будущем минеральных ресурсов морского дна»; «процесс принятия решений, который не предоставит Соединённым Штатам или другим [странам] роли, полностью учитывающей и защищающей их интересы»; возможность принятия поправок без согласия США; требования об обязательной передаче технологий, находящихся в частной собственности; возможность получения выгод от Конвенции национально-освободительными движениями; отсутствие гарантий доступа «будущих квалифицированных разработчиков» к эксплуатации глубоководных полезных ископаемых [24; 6].

В самом деле, тогда бытовали преувеличенные надежды на богатства морского дна и возможность их извлечения. Однако практического значения эта часть Конвенции не имела, и в заявлении от 9 июля прямо указывалось, что никакая разработка на тот момент невозможна и речь идёт только о будущем. Зато эти нормы давали возможность назвать Конвенцию планом «национализации» Мирового океана и его ресурсов, что должно было найти отклик у рейгановского электората. Президент и его советники просто нашли самый выгодный и простой предлог для отказа от Конвенции. В своём дневнике Р. Рейган 29 июня 1982 г. отметил: «решил, что не подпишу "Морское право" даже без положений о добыче ископаемых морского дна» [8, р. 91]. Представитель президента Д. Рамсфелд был в октябре 1982 г. командирован в Европу с поручением мобилизовать противников Конвенции, но сорвать её подписание было невозможно.

США избрали линию бойкота Конвенции, не подписав её ни на конференции 1982 г. (в числе 24 государств), ни в следующее двухлетие, когда она была открыта для подписания. Механизмы, создаваемые Конвенцией, США игнорировали. 3 декабря 1982 г. ГА ООН приняла резолюцию 37/66 о финансировании Подготовительной комиссии для Международного органа по морскому дну и Международного трибунала по морскому праву «из регулярного бюджета» ООН. В ответ Р. Рейган объявил, что США урежут взнос в бюджет ООН на сумму, пропорциональную их доле в финансировании комиссии, поскольку комиссия не является органом ООН, ей не подчиняется и членство в ООН не обязывает ни одну страну финансировать комиссию. Эти средства, указывалось в заявлении, предназначены для финансирования тех самых задач КООНМП, которые неприемлемы для США, а комиссия даже не имеет права «изменять вредоносные положения и прецеденты» [26].

Бойкот, однако, носил своеобразный характер, поскольку администрация извлекала из Конвенции многие выгоды и преимущества. Эта политика была

сформулирована 10 марта 1983 г. в президентском «Заявлении об океанской политике Соединённых Штатов». В нём говорилось, что Конвенция, несмотря на все недостатки, содержит «положения, касающиеся традиционного использования океанов, которые в целом соответствуют существующему морскому праву и практике и справедливо уравнивают интересы всех государств». В заявлении провозглашались три принципа политики Соединённых Штатов в отношении Мирового океана:

1. США будут соблюдать баланс интересов в отношении свободы мореплавания и полёта и «признавать права других государств в их прибрежных водах, как они предусмотрены в Конвенции, до тех пор, пока такие прибрежные государства признают права и свободы» США.

2. США будут осуществлять и отстаивать свою свободу мореплавания и полёта во всём мире таким образом, который «совместим с балансом интересов, предусмотренным в Конвенции», они не смиряются с односторонними действиями других государств, направленными на «ограничение прав и свобод международного сообщества в части мореплавания и полёта».

3. США вводят исключительную экономическую зону (ИЭЗ) в 200 морских миль от берега, в которой будут соблюдать все права и свободы других государств, не связанные с использованием природных ресурсов и не будут препятствовать проведению другими государствами научных исследований в своей ИЭЗ, но и не будут возражать против «разумного осуществления» другими государствами контроля над такими исследованиями в пределах 200 морских миль от их берегов.

В дополнение указывалось, что Соединённые Штаты будут продолжать работать с другими государствами по созданию режима эксплуатации ресурсов морского дна, «свободного от ненужных политических и экономических стеснений», и по-прежнему будут выдавать фирмам США разрешения на разведку и, «когда позволит состояние рынка», разработку этих ресурсов. ИЭЗ была введена в тот же день президентской прокламацией номер 5030, в которой ссылка делалась на «международное право», а КООНМП не упоминалась [25; 21; 7].

Ещё одним результатом подписания Конвенции стало установление предела территориальных вод США в 12 морских миль, как это предусмотрено ст. 3 КООНМП (с 1793 г. она ограничивалась тремя морскими милями – так называемое «правило пушечного выстрела»). Это было сделано 27 декабря 1988 г. президентской прокламацией номер 5928, уже прямо со ссылкой на «международное право, как оно отражено в применимых положениях» КООНМП [22].

При президенте Дж. Г. Буше (1989–1993 гг.) КООНМП сыграла положительную роль и в советско-американских отношениях. В 1980-е годы корабли ВМФ США в рамках так называемой программы «Свобода мореплавания», неоднократно вторгались в территориальные воды СССР, осуществляя «мирный проход», что вызывало столкновения (хотя и без применения оружия) и дипломатические протесты.

Но 23 сентября 1989 г. СССР и США обнародовали «Единое толкование норм Международного права, регулирующих мирный проход», целиком основанное на КООНМП. Оно гласило: «все суда, включая военные корабли, вне зависимости от груза, вооружения или типа двигательной установки, в соот-

ветствии с международным правом пользуются правом мирного прохода через территориальное море, для которого не требуется ни предварительного уведомления, ни разрешения»; в п. 2 ст. 19 Конвенции «содержится исчерпывающий перечень видов деятельности, при осуществлении которых проход перестаёт быть мирным», тогда как «судно, проходящее через территориальное море и не осуществляющее ни один из этих видов деятельности, осуществляет мирный проход» [1].

Таким образом, два государства, одно из которых Конвенцию даже не подписало, а другое не ратифицировало, признали её основополагающим актом в данной сфере. Очевидно, в конце 1980-х годов руководящие круги США вступили в период «привыкания» к существованию КООНМП как международно-правовой реалии. Всё это происходило в условиях как кардинальных сдвигов в советско-американских отношениях, так и растущего понимания в США, что для регулярных демонстраций «мирного прохода» у американского ВМФ может оказаться недостаточно сил.

Поэтому, как отмечают американские специалисты, руководство США в конечном счёте встало перед выбором: продолжить защиту свободы мореплавания единолично или присоединиться к КООНМП, по крайней мере, теоретически не дающей своим участникам возможности вводить необоснованные ограничения [(Chapter 6. *Changes in the U.S. Position: Why the United States Said «Yes»*)]. Администрация У. Клинтона (1993–2001 гг.), с учётом дополнительных политических и экономических выгод, избрала второй вариант и приняла активное участие в многосторонних усилиях по доработке КООНМП.

Результатом стало Соглашение об осуществлении части XI Конвенции, призванное снять возражения США и солидарных с ними государств против положений о разработке ресурсов морского дна. 29 июля 1994 г. Соглашение было подписано, в том числе Соединёнными Штатами. 6 октября У. Клинтон направил Конвенцию и Соглашение в Сенат для получения «совета и согласия» на ратификацию, 7 октября Сенат направил их на рассмотрение в свой Комитет по международным отношениям.

### **Без «совета и согласия» (1994–2012 гг.)**

С этого момента и начинается их «хождение по коридорам власти». За 18 с лишним лет было предпринято несколько безуспешных попыток сдвинуть ратификацию с мёртвой точки, но вне зависимости от партийного большинства в Сенате и комитете вопрос не получал окончательного разрешения. При этом Конвенция, на первый взгляд, пользовалась широкой поддержкой. 14 и 21 октября 2003 г. Комитет по международным отношениям провёл слушания по Конвенции и по их итогам 25 февраля 2004 г. одобрил проект резолюции о согласии на ратификацию, с «декларациями и толкованиями», единогласно [14]. 11 марта председатель комитета Р. Лугар (республиканец, Индиана) внёс проект резолюции в Сенат, но дальнейших действий до истечения срока полномочий 108-го Конгресса так и не последовало.

Были предприняты и практические меры. В том же 2003 г. межведомственная рабочая группа (Госдепартамент, Комитет начальников штабов, ВМФ, Береговая охрана, Геологическая служба США, Национальный научный фонд и др.) начала реализацию проекта «Расширенный континентальный шельф» на

условиях, предписанных КООНМП для обоснования заявок на установление внешней границы континентального шельфа. Проект включал исследования в Северном Ледовитом океане (ежегодно), Беринговом море, Мексиканском заливе, у западного и восточного побережий США, в районе Марианских и Гавайских островов.

20 апреля 2004 г. Комиссия США по океанской политике обнародовала предварительный доклад, в котором рекомендовалось ратифицировать КООНМП. Эта же рекомендация содержалась в окончательном варианте доклада от 20 сентября 2004 г. В свою очередь, администрация 17 декабря опубликовала доклад по океанской политике, в котором, как нетрудно догадаться, также призывала следующий, 109-й Конгресс одобрить ратификацию [12, р. 23, 25, 390, 442, 444-445 (*Recommendation 29-1*), *G12*, 18, р. 5, 35, 37].

Очерчивая внешнеполитические задачи второй администрации Дж. У. Буша (2005–2009 гг.), К. Райс призвала ратифицировать КООНМП «как можно скорее» [16, р. 25, 216–220]. В поддержку ратификации выступил и сам президент, отметивший в заявлении от 15 мая 2007 г.: «Присоединение послужит интересам национальной безопасности Соединённых Штатов, включая морскую мобильность наших вооружённых сил по всему миру. Оно обеспечит суверенные права США на обширные акватории, в том числе ценные природные ресурсы, там находящиеся, ... предоставит Соединённым Штатам "место за столом" в случаях, когда обсуждаются и интерпретируются права, жизненно важные для наших интересов» [20].

С учётом столь явно выраженной позиции исполнительной власти, Комитет по международным отношениям 27 сентября и 4 октября 2007 г. провёл новые слушания по Конвенции, на которых ратификацию поддержали Государственный департамент, представители всех видов вооружённых сил и ряда заинтересованных корпоративных организаций. 31 октября комитет вновь рекомендовал дать согласие на ратификацию, с «декларациями, толкованиями и условиями». Итог голосования: 17 «за», в том числе Б. Обама (демократ, Иллинойс); 4 «против» – республиканцы Дж. Айзексон (Джорджия), Д. Виттер (Луизиана), Н. Коулмэн (Миннесота) и Дж. ДеМинт (Южная Каролина) [15].

Демократы имели в Сенате 49 мест (плюс 2 близких к ним независимых), и если считать практически всех их сторонниками ратификации, и если администрация действительно стремилась добиться её, то ей оставалось обеспечить голоса даже менее чем половины республиканцев (49, затем 48), чтобы получить требуемые для «совета и согласия» 67 голосов. 19 декабря 2007 г. председатель комитета Дж. Байден (демократ, Делавэр) внёс в Сенат соответствующий проект резолюции, которая просто повисла в вакууме, а вопрос был унаследован 111-м Конгрессом.

Администрация Обамы (2009–2013 гг.) Конвенцию официально также поддерживает. Как и К. Райс четыре года назад, Х. Клинтон заявила об этом уже на слушаниях по её утверждению в должности государственного секретаря 13 января 2009 г. в сенатском Комитете по международным отношениям [17, р. 54, 113–114, 182–183, 218]. 11 мая Госдепартамент уведомил комитет о том, что КООНМП входит в его список из 16 международных договоров, подлежащих приоритетному рассмотрению. В свою очередь председатель Комитета по

международным отношениям Дж. Керри (демократ, Массачусетс) заявил, что усиленно «изыскивает время и голоса» для скорейшего одобрения Конвенции.

Ситуация в Сенате 111-го Конгресса выглядела для этого более благоприятной, чем ранее: демократы имели от 55 до 57 мест (и 2 близких к ним независимых), республиканцы – от 39 до 42. Таким образом, возможность получить требуемые 67 или даже больше голосов, заручившись голосами 15–20 республиканцев, выглядела реальной, тем более, что среди них были убеждённые сторонники Конвенции, например, активно выступает за ратификацию Л. Мёрковски (Аляска). Однако КООНМП всё оставалась и оставалась в «замороженном» состоянии, хотя разного уровня представители исполнительной власти церемониально напоминали о необходимости ратификации.

Х. Клинтон 16 октября 2009 г. направила Дж. Керри и старшему республиканцу в комитете Р. Лугару идентичные письма с призывом одобрить Конвенцию. В «Четырёхгодичном обзоре состояния обороны» (2010) Министерство обороны вновь подтвердило свою поддержку ратификации КООНМП [17, р. 86]. 19 июля 2010 г. Б. Обама издал президентский приказ 13547 «Управление океаном, нашими берегами и Великими озёрами», в пункте *Sec. 2(b)(iii)* которого ставилась задача присоединения к КООНМП. По-прежнему высказывались за ратификацию представители Береговой охраны, в частности, командующий её 17-м округом (Аляска) адмирал К. Колвин 7 марта 2011 г. заявил, что участие в Конвенции позволит США установить «суверенный контроль над морским дном на 440 миль от побережья Аляски против 200 миль сейчас».

Наконец, в 2012 г. администрация и сенатор Керри нарушили затишье, и весной – летом 2012 г. комитет провёл массированные слушания по КООНМП, на которые были вызваны самые высокопоставленные представители исполнительной власти и военачальники. 23 мая в комитете выступили Х. Клинтон, министр обороны Л. Панетта и председатель Комитета начальников штабов генерал М. Демпси. 14 июня выступил «второй эшелон»: заместитель председателя КНШ Дж. Уиннфелд, начальник штаба ВМФ адмирал Дж. Гринерт, командующий Береговой охраной адмирал Р. Пэпп, командующие командованиями вооружённых сил – генерал ВВС У. Фрейзер (Транспортное), адмирал С. Локлир (Тихоокеанское) и генерал Ч. Джекоби (Североамериканское командование ПВО); бывшие министр обороны (1975–1977, 2001–2006 гг.) Д. Рамсфелд, заместитель государственного секретаря (2007–2009 гг.) Дж. Негропonte и начальник правового управления Государственного департамента (2005–2009 гг.) Дж. Беллинджер, а также эксперт Фонда «Наследие» С. Гроувз. 28 июня были заслушаны представители бизнеса – президент Торговой палаты США Т. Донохью, президент Национальной ассоциации промышленников Дж. Тиммонз, президент Американского нефтяного института Дж. Герард, председатель совета директоров и генеральный директор компании «Верайзон коммьюникейшнз» (оператор подводных кабельных сетей) Л. Макадам.

Организаторы слушаний позаботились, чтобы подбор свидетелей оставил впечатление единодушной поддержки Конвенции (14 выступавших призвали ратифицировать её уже в текущем году), а половину выступавших (8 из 16) составили действующие военные руководители. Были вызваны и заведомые противники Конвенции, но это были только Д. Рамсфелд, представший как

верный последователь Р. Рейгана, и С. Гроувз, озвучивший традиционную для «Наследия» позицию категорического неприятия КООНМП.

Всё выглядело так, как будто расчёт делался на получение «совета и согласия» в Сенате ещё до ноябрьских выборов, пока у демократов сохранялся перевес голосов (51 и 2 независимых против 47 республиканцев). Однако комитет никакого формального решения не принял, а Дж. Керри объявил, что намерен вынести вопрос о Конвенции на голосование в Сенате только после выборов, чтобы «она не стала жертвой предвыборной демагогии». Словом, слушания выглядели бы вполне ритуальным мероприятием, но участие в них такого числа высших военно-политических руководителей государства придало им более серьёзное политическое значение.

Критики сразу же заявили, что слушания затеяны как прикрытие для вынесения Конвенции на рассмотрение Сената не до выборов, а после них, в ходе «сессии хромой утки», в которой участвуют и члены Конгресса, проигравшие выборы. По мнению противников КООНМП, используя голоса таких сенаторов, уже свободных от ответственности перед избирателями, администрация и рассчитывала в ноябре – декабре получить согласие на ратификацию [3].

Так это было или нет, но республиканцы тут же нанесли ратификации сокрушительный упреждающий удар. Сенатор ДеМинт подготовил обращение к лидеру демократического большинства в Сенате Г. Риду (Невада), в котором обязался «противодействовать ратификации» КООНМП, если она будет поставлена на голосование. К 25 мая письмо подписали 27 сенаторов-республиканцев, в том числе 6 (из 9) членов Комитета по международным отношениям. В июле число подписавших выросло до 31, затем к ним присоединился сенатор Айзексон, о чём он 16 июля уведомил Дж. Керри.

В тот же день республиканцы Р. Портмэн (Огайо) и К. Эйотт (Нью-Гемпшир) направили Г. Риду своё письмо, в котором также обязались «противодействовать ратификации», т.е. число сенаторов, готовых голосовать против неё, достигло 34, что достаточно для провала ратификации. В «группу 34-х» вошли: Дж. Айзексон, Дж. Берассо (Вайоминг), Р. Бёрр (С. Каролина), Р. Блант (Миссури), Дж. Бузмэн (Арканзас), Д. Виттер, Ч. Грасли (Айова), Дж. ДеМинт, М. Джоаннз (Небраска), Р. Джонсон (Висконсин), Дж. Инхоуф (Оклахома), Дж. Кайл (Аризона), Т. Кобёрн (Оклахома), Дж. Корнин (Техас), Д. Коутз (Индиана), М. Крэйпо (Айдахо), М. Ли (Юта), М. Макконнел (Кентукки), Дж. Морэн (Канзас), Р. Пол (Кентукки), Р. Портмэн, Дж. Риш (Айдахо), П. Робертз (Канзас), М. Рубио (Флорида), Дж. Сешнз (Алабама), П. Туми (Пенсильвания), Дж. Тьюн (Ю. Дакота), Р. Уикер (Миссисипи), Д. Хеллер (Невада), Дж. Хоувен (С. Дакота), О. Хэтч (Юта), С. Чемблисс (Джорджия), Р. Шелби (Алабама), К. Эйотт.

Кроме того, республиканец Л. Александер (Теннесси) объявил, что не принял окончательного решения, но выступает против вынесения Конвенции на голосование в 2012 г. [10; 15; 27; 28; 30]. Всё это должно было автоматически сделать ратификацию невозможной и сорвать само рассмотрение как практически бессмысленное. Ответом было заявление пресс-секретаря сенатора Керри о том, что подобные «подсчёты голосов и письма» отражают не реальные настроения Республиканской партии, а лишь текущий момент в политической

жизни, в данном случае – самый разгар ожесточённой политической кампании, «когда идеология бьёт через край».

Сам Дж. Керри лишь 31 июля сообщил, что планирует осенью провести дополнительные слушания по Конвенции и ответить на «любые вопросы», но опять-таки при условии, что удастся избавить дискуссию от влияния политической борьбы. В заявлении утверждалось, что Конвенция сейчас получила «беспрецедентную и... неожиданную поддержку» со стороны бизнеса и структур национальной безопасности, демократов и республиканцев в Конгрессе, и все они призывают комитет продолжить усилия по ратификации Конвенции. «Я всегда полагал, что этот договор просто ждёт подходящего момента», – добавил Дж. Керри. Этим официальные действия по КООНМП в комитете пока закончились.

Эстафета перешла к 113-му Конгрессу, в Сенате которого представительство демократов увеличилось на два места (составив 55 против 45 у республиканцев). «Группа 34-х» осталась без Дж. ДеМинта (1 января 2013 г. подал в отставку, чтобы возглавить Фонд «Наследие») и Дж. Кайла (на выборах 2012 г. не баллотировался, вместо него избран республиканец Дж. Флейк, противник Конвенции). Наблюдатели отмечали, что группа противников КООНМП даже увеличится до 36 сенаторов, если к ней присоединятся вновь избранные республиканцы Т. Круз (Техас) и Д. Фишер (Небраска).

### **Конвенция и её противники**

Противники КООНМП – это мозаичная агломерация (слово «коалиция» едва ли применимо) политиков из консервативного крыла Республиканской партии, включая так называемую «Чайную партию» и идеологически близких к ним общественных организаций, исследовательских и пропагандистских центров. Тараном в борьбе против Конвенции были и остаются сенаторы от Республиканской партии, но «антиконвенционная» группировка существует и в Палате представителей.

Конвенция стала одной из главных мишеней для «фракции "Суверенитет"», которую в 2009 г. сформировали в Палате представителей республиканцы Д. Лэмборн (Колорадо), С. Гаррет (Нью-Джерси), Т. Маккоттер (Мичиган), П. Хекстра (Мичиган), П. Браун (Джорджия), поставивший этой группе задачу «вырвать США из ООН, а ООН из США» [29]. Не все члены фракции прошли в следующий Конгресс, но оппозиция сохранилась. Так, 17 февраля 2012 г. 66 конгрессменов направили лидерам большинства и меньшинства в Сенате письмо с требованием «противодействовать любым попыткам» [9].

Бурную деятельность развивают противники Конвенции вне стен Конгресса, в частности, Фонд «Наследие», Центр политики безопасности и его Коалиция за сохранение американского суверенитета, «Выживание Америки», Национальный центр исследований публичной политики, Институт конкурентного предпринимательства, так называемая организация «Дозор при Государственном департаменте» и др. Все эти центры и организации являются скорее собранием политических маргиналов, многие из которых существуют только виртуально. Однако они создают видимость массовой базы в борьбе против ратификации и не без успеха нагнетают вокруг Конвенции политиче-

скую и эмоциональную напряжённость («классический пример политики нагнетания, подавляющей политику здравого смысла»).

Все они пользуются более-менее одинаковой аргументацией, восходящей к эпохе Р. Рейгана и «хрестоматийным» работам вроде книги П. Лейтнера [5]. Эта аргументация – смесь политического консерватизма, новой вариации изоляционизма, комплекса американской исключительности, «оборончества» и своеобразно понимаемого антиглобализма. Политическим кумиром противников Конвенции остаётся Р. Рейган, даже Дж. У. Буша, поддержавшего ратификацию, они считают перебежчиком в стан глобалистов. Осуждаются и руководство США в целом, «уже более 100 лет проводящее двухпартийную политику непрерывной интервенции за рубежом», и Государственный департамент, который отстаёт от жизни «даже в самых элементарных аспектах» океанской политики, включая точное определение границ американской исключительной экономической зоны и нежелание оспорить «подозрительную претензию России на Северный полюс».

Противники Конвенции заявляют, что её инициаторами были «бывший Советский Союз, так называемые неприсоединившиеся страны и транснациональные прогрессисты» или «сторонники "Нового международного экономического порядка", которых поддерживали коммунисты». При этом ООН объявляется враждебным США «всемирным правительством», которое поддерживают НАТО, Всемирный банк, МВФ, сторонники КООНМП и «влиятельные международные корпорации и банкиры, склонные к экономическому фашизму» (перечень «заговорщиков» зависит от фантазии и эрудиции авторов).

Поскольку существование «раздутой ООН» считается автоматически несовместимым с суверенитетом США, столь же несовместимым признаётся и передача ей «70 процентов поверхности Земли, то есть всего Мирового океана» (это центральный довод против Конвенции). Утверждается, что граждане и компании США будут бессильны перед лицом бюрократии ООН, которая изолирована от внешнего мира, никому не подконтрольна и полностью игнорирует «простого человека».

В основе юридической аргументации лежит отрицание самой необходимости Конвенции, поскольку она лишь уточняет «права, которыми Соединённые Штаты уже обладают согласно обычному международному праву», и поскольку США могут адекватно защитить свои интересы заключением двусторонних морских договоров с другими государствами, добровольным арбитражем и «другими традиционными средствами». Заявляется, что порядок, закреплённый Конвенцией, «изначально направлен против США», поскольку никаких преимуществ при формировании органов, предусмотренных КООНМП, они иметь не будут: «Главный вопрос не в том, будут ли Соединённые Штаты защищать свои права на море, а скорее в том, кто будет в конечном счёте определять объём этих прав». П. Лейтнер называет главным недостатком Конвенции то, что США, став её участником, не будут иметь «никаких рычагов, никакого права вето». По мнению противников Конвенции, создаваемые ею органы не могут действовать честно в отношении США, хотя бы потому, что «более 90 процентов государств, подписавших Конвенцию, голосовали против США более чем в половине случаев».

Критики утверждают, что Конвенция «уполномочивает международные законодательные и судебные органы наполнить [её] нормы смыслом и содержанием, Соединённые Штаты будут связаны требованиями и обязательствами, до сих пор непонятными». По мнению оппонентов, органы КООНМП получают «инвазивные полномочия»: решения создаваемого Конвенцией трибунала подлежат автоматическому исполнению, то есть будут действовать наряду с законами США, тем самым подрывая всю американскую судебную систему и позволяя иностранцам судиться с правительством и компаниями США в американских судах, но на основании решений трибунала.

В полемике против Конвенции заявляется, что присоединение к ней будет означать утрату или резкое ограничение свободы действий военно-морского флота США. Ст. 88 Конвенции «Резервирование открытого моря для мирных целей» объявляется уловкой, которая позволит ООН попытаться «запретить океанские перевозки любого огнестрельного оружия и боеприпасов, конечно, кроме тех, которые везут кровавым диктаторам» (такая «поблажка» диктаторам объясняется тем, что в ООН «полно вооружённых до зубов тиранов, осуществляющих геноцид»).

Более того, отмечают оппоненты, в соответствии с Конвенцией американские ВМС будут вынуждены подчиняться обязательному разрешению споров, а их деятельность может быть ограничена, в том числе под надуманными предлогами («например, воздействие корабельных сонаров на китов и дельфинов»). Утверждается также, что Конвенцию можно будет использовать для ограничения или запрета досмотра военными кораблями США судов, подозреваемых в перевозке оружия террористам или ядерных материалов. По мнению противников Конвенции, даже если представители командования ВМФ требуют ратифицировать её ради закрепления прав флота на свободный доступ к акваториям Мирового океана, это излишне, ибо американский флот уже «два с лишним века отстаивает это право» и не нуждается в чьих-либо разрешениях, а лучшей гарантией свободы мореплавания остаётся наращивание военно-морской мощи США.

Конвенция именуется «проектом по перекачке денег и технологий из США и других развитых стран в "третий мир"»; отмечается, что вводимый ею режим эксплуатации ресурсов морского дна ведёт к «глобальному перераспределению ресурсов и технологий», создаёт «монополистический орган управления», удушает свободную конкуренцию. Противники КООНМП по-прежнему используют тезис о том, что она вводит «налог ООН» на использование морского дна и тем самым в отношении граждан США нарушает принцип «нет налогообложения без представительства», который создатели американского государства отстаивали ещё во время Войны за независимость.

Осуждается и проект по определению границ континентального шельфа США, поскольку при его реализации США безо всякой необходимости действуют так, как будто являются участником КООНМП, тогда как необходимо официально «противодействовать всем заявкам иностранных государств на подводную территорию за пределами нынешних законных 200-мильных исключительных экономических зон». В связи с этим находится «доброе слово» и для России, которую обвиняют в том, что установка флага на дне на Северном полюсе в 2007 г. была лишь трюком с целью втянуть США в КООНМП.

Положения Конвенции о защите моря от выброса токсичных, вредных или ядовитых веществ дают её противникам возможность заявлять, что присоединение к ней обяжет США принять дополнительное природоохранное законодательство, касающееся не только моря, но и суши, которое ляжет непосильным бременем на экономику США (в этой связи Конвенцию называют «Киотским протоколом с чёрного хода»). Утверждается, что нормы КООНМП об охране окружающей среды станут обязательными для США, что спровоцирует вал исков к гражданам и компаниям США о возмещении ущерба окружающей среде.

В чём же причина срыва ратификации и «кто виноват»? За много лет общепринятым объяснением действительно стало сопротивление «горстки консервативных республиканцев» в Сенате и вне его («Маленькой группе озлобленных правых и ксенофобски настроенных активистов удавалось запугивать руководство Сената до степени бездействия»). Решающая роль в этом приписывается сенатору Дж. Хелмзу (республиканец, Северная Каролина), председателю Комитета по международным отношениям в 1995–2001 гг. [11, р. 90–102]. Он действительно делал всё для блокирования Конвенции, но остальными председателями в рассматриваемый период были исключительно сторонники ратификации – демократы Дж. Байден (2001–2003, 2007–2009 гг.) и Дж. Керри (с 2009), республиканец Р. Лугар (2003–2007 гг.).

Правый фланг Республиканской партии составляет авангард в борьбе против КООНМП, но столь долгий паралич ратификации может объясняться только двухпартийным бездействием. Как заявил Р. Лугар на последних комитетских слушаниях, после триумфального прохождения Конвенции через комитет в 2004 и 2007 гг. её вынесение в Сенат блокировали как лидер республиканского большинства У. Фрист (Теннесси), так и лидер демократического большинства Г. Рид.

### **Причины неприсоединения и перспективы на будущее**

Очевидно, причина не только в специфике американской двухпартийной политики и парламентской практики. В случае с Конвенцией эта специфика действует с подозрительным долголетием (18 лет, пять президентских администраций, десять созывов Конгресса) и неизменным результатом. И это несмотря на то, что практически вся военно-политическая верхушка США все эти годы публично поддерживает Конвенцию. Ведущие печатные средства массовой информации относятся к Конвенции в целом благожелательно. Очевидно, силовой (в политическом смысле) и просто количественный перевес имеет лагерь сторонников КООНМП. Группировка противников Конвенции остаётся меньшинством в политическом истеблишменте США, несоизмеримым по политическому весу с лагерем сторонников ратификации.

Речь идёт не о сопротивлении небольшой группы «фанатиков»-консерваторов, а о многолетнем последовательном блокировании или саботаже, осуществляемом несколькими поколениями в политическом руководстве государства. Правящий класс США в целом до сих пор просто не пришёл к окончательному ясному пониманию того, нужна ли, невыгодна или просто опасна КООНМП для Соединённых Штатов. Поэтому с повестки дня она не снимается, но остаётся на «скамейке запасных» в шкале приоритетов.

События 2012 г. это только подтверждают. Допуская, что администрация Обамы действительно желает ратификации КООНМП, можно понять, почему она более трёх лет всё-таки не предпринимала никаких действий. Финансово-экономический кризис и сопутствующий кризис в отношениях с законодательной властью, борьба вокруг предлагаемых президентом социальных реформ и Договора СНВ-3 делали нежелательным рассмотрение Сенатом ещё одного спорного вопроса, на котором республиканцы могли ещё и нажить определённый политический капитал.

Активные усилия по ратификации были предприняты лишь за полгода до новых выборов. Если администрация и её партия в Сенате реально рассчитывали на победу Конвенции, добиться этого можно было ускорением процесса, но Дж. Керри немедленно объявил, что рассмотрение в Сенате состоится позже, когда «утихнут политические страсти». На деле противники Конвенции получили сигнал о том, что у них есть время для мобилизации сил, причём именно тогда, когда страсти могли только нарастать, то есть на финишной прямой избирательной кампании.

Если приступ к ратификации был предпринят для демонстрации «коллективистского» подхода демократов к внешней политике и непродуктивного подхода их республиканских противников, то Конвенцию просто подставили под удар: её недруги сплотились и официально оформили оппозицию, поэтому вопрос о ратификации фактически оказался в наихудшем с 1994 г. состоянии. С политической точки зрения ситуация в конце 2012 г. также неблагоприятна для ратификации, поскольку главной задачей обеих ветвей власти является недопущение «финансового обрыва».

Эта задача будет так или иначе решена, и вторая администрация Обамы может продолжить усилия по присоединению к Конвенции, опираясь на солидный перевес Демократической партии в Сенате и на закулисные усилия по размыванию группы оппонентов. Формально для этого понадобятся новые слушания в Комитете по международным отношениям и принятие проекта резолюции с очередным пакетом оговорок и уточнений, которые позволят хотя бы нескольким неустойчивым из числа противников КООНМП изменить позицию под предлогом того, что новый проект снял их возражения.

Присоединение США к КООНМП стало бы стабилизирующим фактором в международных отношениях, по мере того как борьба за контроль над пространствами и путями сообщения в Мировом океане будет обостряться. Наличие единого свода правил и апелляционной инстанции, рассматривающей споры при их применении, гипотетически снижает конфликтогенный потенциал любого процесса, включая процесс использования и управления Мировым океаном. Однако участие США в Конвенции не может автоматически исключить столкновения их интересов с интересами других государств, причём будет сохраняться риск перерастания таких столкновений в конфронтацию, в том числе силовую.

Это в полной мере относится, в частности, к Арктике. Неучастие США в Конвенции может затормозить формирование режима устойчивого сотрудничества в Арктике на общей правовой базе, «основой основ» которой сейчас может быть только КООНМП (её участниками являются все семь остальных членов Арктического совета). В случае положительного решения по россий-

ской или любой другой заявке на установление пределов континентального шельфа, США не в состоянии открыто помешать его исполнению, но не обязаны ни признавать, ни выполнять его (сейчас как государство-наблюдатель они могут представлять возражения на такие заявки). Их формальное участие в закреплении прав на континентальный шельф содействовало бы окончательному и бесспорному решению этого вопроса. При присоединении США к КООНМП затянувшийся американо-канадский спор о разграничении морских пространств в арктическом море Бофорта также может быть разрешён путём передачи в созданный Конвенцией трибунал.

С другой стороны, США как участник Конвенции могут пытаться использовать её Часть III «Проливы, используемые для международного судоходства», чтобы оспаривать претензии России и Канады на их особые права на Северный морской путь и Северо-западный проход соответственно. США и сейчас не признают правомерности этих претензий, считая оба прохода международными водными путями. Если оба эти прохода будут всё больше использоваться для международного судоходства, эти противоречия, прежде всего с Россией, могут утратить нынешний латентный характер, приняв конфронтационные формы.

Впрочем, если наше представление о глубинных причинах неучастия США в Конвенции верно, то присоединение возможно лишь при условии существенных сдвигов в настроениях всего правящего класса США, точнее – от того, как долго и насколько уверенно американское политическое и военное руководство продолжит считать США державой, господствующей в Мировом океане и потому не нуждающейся в правовой базе и посредничестве органов, создаваемых Конвенцией. Однако ясно одно: присоединившись к Конвенции или оставшись вне её, США не поступят своими жизненными интересами в Мировом океане и Арктике.

### Список литературы

1. Совместное заявление Союза Советских Социалистических Республик и Соединенных Штатов Америки. Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLV. М.: Международные отношения, 1991. С. 505–506.
2. Chronological lists of ratifications of accessions and successions to the Convention and the related agreements as at January 23, 2013 ([http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)).
3. *Darling B.* Duck Passage Strategy. 14.06.2012 (<http://blog.heritage.org/2012/06/14/law-of-the-sea-hearings-point-to-lame-duck-passage-strategy/>).
4. *Galdorisi G. and Vienna K.* Beyond the Law of the Sea: New Directions for U.S. Oceans Policy. Westport, 1997.
5. *Leitner P.* Reforming the Law of the Sea Treaty: Opportunities Missed, Precedents Set, and U.S. Sovereignty Threatened. Lanham, 1996.
6. National Security Decision Directive 43 «United States Law of the Sea Policy». 9.07.1982.
7. National Security Decision Directive 83 «United States Oceans Policy, Law of the Sea and Exclusive Economic Zone». 10.04.1983.
8. *Reagan R.* The Reagan Diaries. New York: HarperCollins Publishers, 2007. XIV, 767 p.

9. Rep. Flake Leads Charge to Stop Harmful «Law of the Sea Treaty»: 56 [sic] RSC Members Deliver Message to Senate. 28.02.2012  
(<http://rsc.jordan.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=282147> ).
10. Senate Fights (Again) over Law of the Sea» // Washington Trade Report. Vol. XXVIII. No. 19 (28.05.2012). P. 1, 4-6.
11. *Tabor N.* The Beast on the East River: The U.N. Treat to America's Sovereignty and Security. Nashville, 2006. P. 90-102.
12. U.S. Commission on Ocean Policy. An Ocean Blueprint for the 21th Century: Final Report. Washington, 2004.
13. U.S. Congress. Congressional Record. Vol. 158. No. 106 (16.07.2012). P. S5008-5010 (*Inhofe J.* «Law of the Sea Treaty»).
14. U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. Executive Report 108-10. United Nations Convention on the Law of the Sea. 11.03.2004. [Washington, 2004].
15. U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. Executive Report 110-9. Convention on the Law of the Sea. December 19, 2007. [Washington, 2007].
16. U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. The Nomination of Dr. Condoleezza Rice to Be Secretary of State. Hearings<...>. 18-19.01.2005. Washington, 2005.
17. U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. The Nomination of Hillary R. Clinton to Be Secretary of State. Hearing<...>. 13.01.2009. Washington, 2010.
18. U.S. Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report. February 2010. [Washington. 2010].
19. U.S. Ocean Action Plan: The Bush Administration's Response to the U.S. Commission on Ocean Policy. [Washington, 2004].
20. President's Statement on Advancing U.S. Interests in the World's Oceans. 15.05.2007  
(<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/05/20070515-2.html>).
21. Proclamation 5030 «Exclusive Economic Zone of the United States of America», 10.03.1983 (<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083d.htm>).
22. Proclamation 5928 «Territorial Sea of the United States». 27.12.1988  
(<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1988/122788b.htm> ).
23. Statement on United States Participation in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. 29.01.1982  
(<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/12982b.htm>).
24. Statement on United States Actions Concerning the Conference on the Law of the Sea. 9.07.1982 (<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/70982b.htm>).
25. Statement on United States Oceans Policy. 10.03.1983  
(<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083c.htm>).
26. Statement on the Withholding of United States Funds From the Law of the Sea Preparatory Commission. 30.12.1982  
(<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/123082a.htm>).
27. A Weekly e-Newsletter from Senator Johnny Isakson (R-GA). 13.07.2012  
(<http://isakson.senate.gov/enewsletter/2012/071312.html>).
28. A Weekly e-Newsletter from Senator Johnny Isakson (R-GA). 20.07.2012  
(<http://isakson.senate.gov/enewsletter/2012/072012.html>).
29. *Weigel D.* GOP 'Sovereignty Caucus' Battles Obama on Treaties. 1.07.2009  
(<http://washingtonindependent.com/49312/gop-sovereignty-caucus-battles-obama-on-treaties>).
30. *Wright A.* Law of the Sea Treaty Sinks in Senate. 16.07.2012  
(<http://www.politico.com/news/stories/0712/78568.html>).