

DOI: 10.31857/S013038640021209-7

© 2022 г. Г.Е. ГИГОЛАЕВ

X СЕССИЯ III КОНФЕРЕНЦИИ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ: ИЗМЕНЕНИЕ ПОЗИЦИИ США (1981 год)

Гиголаев Герман Ефимович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник
Института всеобщей истории РАН (Москва, Россия).

E-mail: g.e.gigolaev@yandex.ru

Scopus Author ID: 57204910297

Аннотация. 40 лет назад на III Конференции ООН по морскому праву была принята Конвенция ООН по морскому праву (1982 г.). США, которые вместе с СССР и другими ведущими морскими державами были инициаторами созыва конференции, в 1981 г., после того, как президентом США стал Р. Рейган, объявляют о необходимости всестороннего изучения подготовленного к тому моменту проекта конвенции («неформальный текст»). Из состава американской делегации на конференции выводятся сторонники продолжения компромиссной политики. Усилия американской стороны в ходе X сессии конференции сосредоточиваются на затягивании переговоров и предотвращении формализации текста конвенции, с тем чтобы продлить работу конференции на следующий год. В статье на материале документов государственного департамента США, с привлечением актуальной научной литературы, рассматривается линия поведения американской дипломатии в первый год администрации Р. Рейгана на III Конференции ООН по морскому праву, в ходе подготовки и проведения X сессии конференции (1981 г.). В результате проведенного исследования делается вывод, что политика США на X сессии конференции лежит в русле общей политической линии американской администрации, окончательно порвавшей с политикой разрядки и сделавшей ставку на новое обострение международной обстановки. Важным обстоятельством, предопределившим изменение американской позиции в отношении проекта конвенции, представляется также связь администрации с крупным бизнесом, недовольным положениями подготовленного документа в отношении разработки минеральных ресурсов глубоководных районов морского дна за пределами национальных юрисдикций.

Ключевые слова: международные отношения, Организация Объединенных Наций, холодная война, международное морское право, неоконсервативная революция, Конвенция ООН по морскому праву, «группа 77».

G.E. Gigolaev

Tenth Session of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea: Changing of the US Position (1981)

German Gigolaev, Institute of World History, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

E-mail: g.e.gigolaev@yandex.ru

Scopus Author ID: 57204910297

Abstract. Forty years ago, the Third UN Conference on the Law of the Sea adopted the UN Convention on the Law of the Sea (1982). Although the United States, together with the USSR and other major maritime powers, initiated the Conference, in 1981, after Reagan became President of the United States, it called for a comprehensive review of the draft Convention that had by

then been prepared. Proponents of continuing the compromise policy were removed from the US delegation at the Conference. American efforts during the 10th session of the Conference were focused on delaying negotiations and preventing the formalisation of the Convention text to prolong the work of the Conference for another year. Drawing on US Department of State documents and up-to-date academic literature, the author examines the conduct of US diplomacy during the first year of the Reagan Administration at the 3rd UN Conference on the Law of the Sea, during the preparation and work of the 10th session of the Conference (1981). He concludes that US policy at the 10th session of the Conference was in line with the general policy direction of the US Administration, which had made a definitive break with the détente policy and staked on a new aggravation of the international situation. The Administration's relationship with big business, dissatisfied with the provisions of the draft Convention regarding deep seabed mineral development beyond national jurisdictions, also appears to have been an important factor behind the change in the US position on the draft Convention.

Keywords: international relations, United Nations, Cold War, Law of the Sea, Reagan Revolution, UNCLOS, G-77.

В этом году исполнилось ровно 40 лет с момента принятия Конвенции ООН по морскому праву в 1982 г. Как известно, с приходом в Белый дом администрации Р. Рейгана Соединенные Штаты резко изменили свою линию поведения в отношении Конференции ООН по морскому праву и подготовленного ею проекта конвенции¹. Это было связано с общими изменениями внешнеполитического курса американской администрации, которые, в свою очередь, вытекали из логики «неоконсервативной революции», с ней связывается та трансформация, что претерпела не только внешняя, но и внутренняя политика США. Исходя из основных постулатов предвыборной программы Рейгана, новая администрация должна была более жестко противостоять социалистическим и развивающимся странам на внешнеполитической арене², кроме того, Рейган говорил о необходимости пересмотра отношений между бизнесом и государством и снижения регулирующей роли государства³. Учитывая, что основное недовольство американской стороны на ведшихся с 1973 г. на площадке Конференции ООН переговорах по морскому праву вызывали вопросы, касавшиеся разработки минеральных ресурсов глубоководных районов морского дна за пределами национальных юрисдикций прибрежных государств⁴, и принимая во внимание, что основное давление на американскую администрацию в этих вопросах оказывал крупный бизнес, связанный с разработкой минеральных ресурсов, переход США от компромиссной к более агрессивной политике в отношении проекта конвенции был предопределен, поскольку внешнеполитические основания для такого перехода переплетались с внутривнутриполитическими и концептуальными основы этого пересмотра, как явствует из написанного выше, были довольно глубокими.

При этом необходимо отметить, что к началу X сессии конференции (март–апрель 1981 г.) – первой при новой администрации – американские представители заявили, что США намерены предпринять всестороннее изучение/пересмотр подготовленного в ходе предшествующей работы конференции неформального текста проекта Конвенции ООН по морскому праву⁵. В американских органах исполнительной власти, связан-

¹ Более подробно см.: *Larson D.L.* The Reagan administration and the law of the sea // *Ocean Development & International Law*. Vol. 11. 1982. Iss. 3–4. P. 297–320; *Луголаев Г.Е.* III Конференция ООН по морскому праву и администрация Рональда Рейгана в США // *Электронный научно-образовательный журнал «История»*. 2021. Т. 12. Вып. 11 (109). URL: <https://history.jes.su/s207987840017634-6-1/> (дата обращения: 10.07.2022).

² *Войтоловский Ф.Г.* Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка, 1940–2000-е гг. М., 2007. С. 263.

³ *Гарбузов В.Н.* Революция Рональда Рейгана. М., 2008. С. 174–176, 187–192.

⁴ *Гудев П.А.* Конвенция ООН по морскому праву: проблемы трансформации режима. М., 2014. С. 98.

⁵ См.: *Larson D.L.* *Op. cit.* P. 297–320.

ных с выработкой политики США по вопросам морского права, имелись определенные расхождения относительно линии поведения в отношении проекта конвенции. Довольно влиятельны были сторонники положений, выработанных в ходе работы конференции и легших в основу проекта. В феврале 1981 г., практически накануне начала работы X сессии, Н. Вульф, директор Бюро по океанам и международным экологическим и научным вопросам госдепа по вопросам морской науки и технологий, в памятной записке на имя помощника госсекретаря по вопросам океанов и международным экологическим и научным вопросам Дж. Мэлоуна дал свой анализ соотношения сил внутри причастных к выработке решений по соответствующему вопросу органов власти. Он причислил к сторонникам продолжения переговоров, с тем чтобы добиться их завершения по существу уже на предстоящей сессии (несмотря на то что положения проекта конвенции, касающиеся вопросов разработки ресурсов глубоководных районов морского дна за пределами национальной юрисдикции, предполагались заведомо неприемлемыми с точки зрения интересов США), министерство обороны, министерства транспорта, коммерции, энергии и агентство по охране окружающей среды. При этом среди сторонников другой линии поведения, предусматривающей определенное затягивание переговоров и требование назначения дополнительной сессии, по предположению Вульфа, значились только министерства финансов и внутренних дел⁶. Более того, согласно указанному меморандуму, единства не наблюдалось и внутри самого госдепа. Противниками дополнительной сессии, по мнению Вульфа, были глава американской делегации на конференции Дж. Олдрич, офис юридического советника и в определенной мере представляемое самим Вульфом Бюро по океанам и международным экологическим и научным вопросам. За дополнительную сессию внутри госдепа выступало, пожалуй, только Бюро по вопросам экономики и бизнеса⁷ (еще был третий вариант линии поведения – просто прекратить переговоры и «сбежать» с конференции, – но он был чисто умозрительным, и сторонников такого курса автор записки в органах американской исполнительной власти не нашел)⁸.

Наиболее последовательными сторонниками участия США в подготовленном конференцией документе были военные. Как свидетельствуют меморандумы и.о. заместителя министра обороны Ф.Д. Крамера⁹ и начальника Объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ) Д. Джонса¹⁰ в адрес их нового начальника – министра обороны в администрации Рейгана К. Уайнбергера, – направленные, соответственно, накануне и уже в ходе X сессии конференции, ответственные чиновники минобороны полагали, что согласованный проект конвенции представляется наилучшим из возможных вариантов для США с точки зрения обеспечения национальной безопасности в разрезе военно-морской деятельности. Безусловно, положения, касающиеся разработки ресурсов глубоководных районов морского дна за пределами национальной юрисдикции, признавались неприемлемыми для США, и эта проблема оставалась неразрешимой. Однако военные настаивали на том, что надо договариваться, чтобы сохранить выгодные для Соединенных Штатов положения по вопросам свободы навигации, поскольку затягивание пере-

⁶ Memorandum From the Director of Marine Science and Technology Affairs, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Department of State (Wulf) to the Assistant Secretary of State-Designate for Oceans and International Environmental and Scientific Affairs (Malone). February 13, 1981 // Foreign Relations of the United States, 1981–1988. Vol. XLI. Global Iss. II. U.S. Department of State. Office of the Historian. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d115> (дата обращения: 30.05.2022).

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Memorandum From the Acting Under Secretary of Defense for Policy (Kramer) to Secretary of Defense Weinberger. February 12, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d114> (дата обращения: 13.06.2022).

¹⁰ Memorandum From the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Jones) to Secretary of Defense Weinberger. March 20, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d120> (дата обращения: 13.06.2022).

говоров было чревато тем, что и эти, уже согласованные, положения снова могли быть включены в повестку переговоров, с риском подвергнуться пересмотру. А отсутствие признаваемой большинством государств конвенции сохраняло ситуацию неопределенности и свободу действий для прибрежных государств, чьи односторонние акции по расширению своих прав на прибрежные акватории после 1945 г. (с появлением так называемой «прокламации Трумэна») получили название «ползучей юрисдикции». Военные признавали компромиссный характер «пакетного подхода», на его основе был выработан проект соглашения, но преимущества, которые этот документ давал в области свободы судоходства (включая гарантию транзитного прохода через 116 международных проливов, перекрываемых территориальными водами прибрежных государств, и архипелажные воды, а также пролета воздушных судов над ними, что ранее не было зафиксировано нормами обычного морского права), казались им неоспоримыми. А по положениям, которые не устраивали американскую сторону, предлагалось торговаться, либо оставить за собой право делать заявления, уточняющие отдельные положения конвенции¹¹.

Мнение сторонников скорейшего завершения переговоров по существу и принятия проекта конвенции в госдепе наиболее явно и решительно сформулировал глава американской делегации на переговорах – заместитель специального представителя президента на конференции – Дж. Олдрич. Он был назначен на свой пост президентом Дж. Картером в сентябре 1977 г., а до этого имел большой опыт дипломатической работы, в том числе участвовал в переговорах по Вьетнаму в Париже в начале 1970-х годов, работая в команде Г. Киссинджера. Олдрич накануне X сессии конференции пытался доказать новому руководству госдепа преимущества пакетного подхода¹². Писал, что сила конвенции как раз в ее всеохватности, поскольку это делает ее выгодной разным группам приморских государств, и что большинство положений проекта, за исключением тех, что относились к разработке ресурсов морского дна, выгодны США, так как представляют собой шаг вперед по сравнению с существовавшими на тот момент нормами обычного морского права и позволяют обуздать односторонние притязания приморских государств. Впрочем, даже ситуация с глубоководными ресурсами не казалась ему тупиковой. Выход он видел в том, чтобы сделать текст статей по этому вопросу максимально общим, дабы потом для их введения в действие потребовались более частные и уточняющие документы, а это, в свою очередь, могло стать предметом новых переговоров заинтересованных сторон и в итоге обеспечить приемлемые для США условия доступа к глубоководным минеральным ресурсам¹³. Ажиотаж вокруг статей конвенции, касающихся указанного вопроса, отвлекал, с его точки зрения, общественное мнение США от всех остальных важных и выгодных Штатам положений конвенции. И этот ажиотаж, имеющий результатом недовольство проектом конвенции в конгрессе, был инспирирован представителями промышленности, которые (безусловно, небезосновательно) были озабочены этим вопросом¹⁴.

Надо отметить, что Олдрич пытался донести позицию возглавляемой им делегации и до Национальной ассоциации промышленников. Еще в декабре 1980 г., выступая перед ассоциацией в Сан-Франциско, он доказывал, что действия американской дипломатии не являются плодом наивности или глупости и не приносят экономическую безопасность США в жертву интересам стран третьего мира¹⁵. Он описывал исторические условия,

¹¹ Ibidem.

¹² Briefing Memorandum From the Deputy Special Representative of the President for the Law of the Sea Conference (Aldrich) to the Deputy Secretary of State (Clark). February 20, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d117> (дата обращения: 13.06.2022).

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Seabed Resources. Law of the Sea. An Address by George H. Aldrich. December 9, 1980. U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington (D.C.), 1981 // Dalhousie University Archives. URL: https://findingaids.library.dal.ca/uploads/r/dalhousie-university-archives/a/1/5/a1506013de-0197795dad600d644f81ec622b82c00532039bc6224aa746d2c967/ms-2-744_197-7_access.pdf (дата обращения: 14.06.2022).

в которых разрабатывался проект конвенции: успехи и неудачи конференций ООН по морскому праву в Женеве в 1958 и 1960 гг. в их усилиях кодифицировать международное морское право и остановить «ползучую юрисдикцию», осуществляемую прибрежными государствами. Усилия оказались недостаточными, что сделало необходимым созыв III конференции ООН и применение пакетного подхода, когда все вопросы морского права соединялись в едином всеохватывающем документе, а не разносились по нескольким документам, как это было в конвенциях 1958 г., в итоге имевших разное количество подписантов и, соответственно, признаваемых разным числом стран. Новый подход делал переговоры более трудными, но должен был примирить разнонаправленные интересы, с одной стороны, ведущих морских держав, с другой — большинства прибрежных, прежде всего развивающихся государств, которые в обмен на признание свободы судоходства и 12-мильного лимита территориального моря получали право на 200-мильную исключительную экономическую зону¹⁶. В этот же единый пакет включалась и проблема разработки минеральных ресурсов глубоководных районов морского дна за пределами национальных юрисдикций, особая сложность которой состояла в том, что этот вопрос был новым, возникшим совсем недавно в непосредственной связи как с прогрессом промышленных технологий, так и с появлением идеи «общего наследия человечества». Признавая наличие сложностей с обеспечением адекватных условий доступа к указанным ресурсам для добывающих компаний, Олдрич тем не менее был оптимистичен, так как окончательная выработка правил, регулирующих эту отрасль, должна была занять, как минимум, еще несколько лет после принятия проекта конвенции. И это давало американской дипломатии шансы на достижение договоренностей на приемлемых условиях. Кроме того, поскольку разработка глубоководных ресурсов представляла собой инновационное и рискованное предприятие, ее реализация являлась совершенно невозможной без формирования надежной правовой системы, которая мыслилась только в рамках всестороннего урегулирования проблемы международного морского права¹⁷.

Однако Олдричу не удалось доказать новой администрации свою правоту. Накануне начала X сессии из состава американской делегации было выведено восемь человек, включая самого Олдрича¹⁸. Новым специальным представителем президента и главой делегации стал Дж. Мэлоун, занимавший до этого пост помощника госсекретаря по вопросам океанов и международным экологическим и научным вопросам. Мэлоун сразу же разъяснил обновленной делегации официальную позицию администрации: поскольку предпринимается всестороннее изучение проекта конвенции, американские представители не должны высказываться ни в пользу, ни против проекта и исходить из того, что на этой сессии конференции итоговое соглашение заключено не будет, т.е. предполагалось затягивать переговоры¹⁹.

Безусловно, озвученная американской стороной на начавшейся в марте сессии конференции новая позиция означала резкий поворот политики США в отношении проекта конвенции и, как отмечалось в документах госдепа, вызвала озабоченность, а порой и непонимание, у большинства участников конференции. Даже среди ключевых союзников не наблюдалось полного единодушия. Однозначно поддержали американцев только представители ФРГ. Позиция Великобритании, Франции и Японии была не столь однозначной, представители этих стран соглашались поддержать позицию США

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ David L.L. Op. cit.

¹⁹ Briefing Memorandum From the Special Representative of the President for the Law of the Sea Conference (Malone) to Secretary of State Haig. March 12, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historical-documents/frus1981-88v41/d119> (дата обращения: 14.06.2022).

с определенными оговорками. Австралия и Новая Зеландия вообще придерживались линии на одобрение имеющегося проекта конвенции²⁰.

Особую позицию занял Советский Союз, который вместе с США выступил в конце 1960-х годов одним из основных инициаторов созыва конференции и по ряду вопросов, в частности обеспечения свободы навигации, являлся естественным союзником США. Так, в отчете американской делегации на конференции отмечалось, что, когда ряд развивающихся стран во главе с Перу попытался во Втором комитете конференции оказать давление по вопросу дополнительных ограничений военной-морской деятельности со стороны прибрежных государств, СССР отреагировал не просто решительно, но, как отмечалось в документе, «яростно», выступив против перуанцев как по процедурным вопросам, так и по существу²¹. Тем не менее в отчете делегации было указано, что СССР пытался извлечь выгоду из создавшегося положения, и для этого у него была прекрасная возможность, так что, отреагировав на изменение американской позиции в целом сдержанно, советские представители в частном порядке угрожали американцам перспективой голосования, хотя публично продолжали поддерживать процедуру консенсуса²², которая, как известно, традиционно применялась на конференции при принятии решений. В общем, по мнению американской делегации, вопрос вынесения положений конвенции на голосование нельзя было полностью сбрасывать со счетов.

Собственно, по оценке авторов отчета, основной вопрос, который волнует участников: стоит ли устраивать голосование по тексту конвенции без поддержки США. И тут важны были следующие факторы:

- восприятие другими участниками конференции перспективы переговоров по новым американским предложениям, буде они последуют, и доверие к обязательствам американской администрации принять и ратифицировать конвенцию, если ее (пока ожидаемые) предложения будут учтены;

- степень готовности СССР и значительного числа западных государств присоединиться к развивающимся странам в вопросе голосования и ратификации конвенции;

- оценка участниками конференции последствий, которые таковые действия будут иметь для их двусторонних отношений с США²³.

Что характерно, Олдрич в упомянутом выше меморандуме на имя заместителя госсекретаря, который он отправил незадолго до своей отставки, предупреждал, что, хотя на конференции решения принимаются консенсусом, перспектив голосования исключать нельзя, особенно если позиция США покажется неустрашимым препятствием на пути к принятию конвенции. А расклад сил таков, что США при таком исходе окажутся в явном меньшинстве²⁴.

В целом, отмечалось, что реакция большинства стран на изменение американской позиции была достаточно осторожной и только некоторые страны (например, Венесуэла) открыто выражали недовольство²⁵.

Тем не менее, учитывая общую обеспокоенность, высказываемую представителями многих стран в отношении американских намерений, госдеп полагал необходимым дать разъяснения относительно своей позиции. С этой целью во все зарубежные дипломатические представительства США была разослана телеграмма за подписью госсекретаря

²⁰ Report of the United States Delegation to the Tenth Session of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Undated // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d123> (дата обращения: 14.06.2022).

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ См.: Briefing Memorandum From the Deputy Special Representative of the President for the Law of the Sea Conference (Aldrich) to the Deputy Secretary of State (Clark). February 20, 1981.

²⁵ Report of the United States Delegation to the Tenth Session of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Undated.

А. Хейга, с содержащими изложение американской позиции и объяснение предпринимаемых американской администрацией мер материалами, с опорой на которые американские дипломаты должны были доносить эту самую позицию до правительств и общественности стран пребывания²⁶. В частности, в телеграмме указывалось на внутривнутриполитические обстоятельства, связанные с принятым решением о всестороннем изучении проекта конвенции. Говорилось, что это решение основывалось на обеспокоенности представителей промышленности, конгресса и самой администрации, связанных с разработкой ресурсов морского дна глубоководных районов Мирового океана, так что наличие широкой оппозиции в законодательной власти полностью исключало перспективу ратификации конвенции в том виде, в котором она существовала на тот момент²⁷. Указывалось также, что задача американской делегации на конференции — не допустить завершения переговоров до окончания изучения проекта конвенции, т.е. до конца X сессии конференции. Объяснялись кадровые решения по изменению состава делегации: администрация, учитывая сложность задач, стоящих перед делегацией, должна была быть уверена в ней абсолютно, а для этого следовало иметь своих людей на ключевых позициях²⁸.

В общем, как и планировала американская сторона, X сессия, проходившая в марте–апреле в Нью-Йорке, не завершилась достижением договоренности по проекту конвенции, в итоге было принято решение возобновить ее в августе того же года в Женеве. В преддверии возобновления сессии, в июне 1981 г., представители госдепа провели консультации с ключевыми партнерами по консультационной группе ведущих союзников (кроме США туда входили Великобритания, Франция, ФРГ и Япония) в Бонне (18–19 июня) и по так называемой «группе пяти», включавшей ведущие морские державы (США, СССР, Великобританию, Францию, Японию), в Москве (22–25 июня). В докладе госсекретарю Мэлоун, отвечавший за эти переговоры, был достаточно оптимистичен в оценке результатов консультаций. Все указанные державы выразили готовность поддерживать США на конференции, несмотря на определенные нюансы в подходах к проекту конвенции²⁹. Учитывая, что с большинством членов «группы пяти» американцы пообщались уже в Бонне, встреча в Москве по сути свелась к предварительным двусторонним консультациям с СССР. Советская позиция была менее однозначной, но в целом благожелательной по отношению к США. Советская делегация, с одной стороны, выразила серьезное возражение в связи с тем, что американская линия поведения создала для нее трудности на конференции, но при этом изъявила готовность продолжить тесное сотрудничество с США и другими членами пятерки, пообещав не создавать проблем, а, напротив, употребить свое влияние на «группу 77», представлявшую интересы развивающихся стран. Советские представители предложили организовать 1 августа, накануне открытия возобновленной сессии, двустороннюю встречу для консультаций, они также просили США предоставить список своих поправок к проекту конференции, чтобы лучше понимать, чем СССР может помочь. В целом, советская делегация благодарила американцев за готовность к тесному взаимодействию и соглашалась, что советско-американское

²⁶ Telegram From the Department of State to All Diplomatic Posts. March 23, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d121> (дата обращения: 14.06.2022).

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for Oceans and International Environmental and Scientific Affairs (Malone) to Secretary of State Haig. July 2, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d124> (дата обращения: 01.07.2022). Британцев и японцев проект конвенции в целом устраивал, они готовы были на самые незначительные дополнения, французы допускали более серьезное «улучшение» проекта в интересах союзников, ФРГ была, как и на сессии весной, ближе всего к американской позиции, заявляя о необходимости пересмотра статей, касающихся глубоководной добычи минерального сырья. Но все сходились в том, что нужно продолжать переговоры и что в августе на возобновленной X сессии они завершиться не должны, чего, собственно, и добивались США.

сотрудничество поможет избежать большинства рисков, которым подвергается работа конференции³⁰.

8 июля на заседании межведомственной группы по международному морскому праву, прошедшем под председательством представителя госдепа Т. Кронмиллера, были выработаны рекомендации в отношении инструкций для американской делегации на возобновленной сессии. Во-первых, делегация должна была добиваться сохранения максимально допустимого диапазона возможностей для США, к которым они могли бы прибегнуть по завершении (оно планировалось на осень) критического изучения своей политики в отношении проекта конвенции. Соответственно, ее усилия должны были быть направлены на то, чтобы не допустить формализации существующего неформального проекта конвенции в ходе сессии и предотвратить возможность поправок к нему, противоречащих интересам США. Во-вторых, делегация должна была в ходе сессии прояснить обстановку и дать точную оценку приемлемости и возможности договориться по предлагаемым США изменениям. При этом внутри группы развернулась дискуссия: стоит ли наделять делегацию полномочиями предлагать альтернативный вариант статей в отношении режима разработки морского дна (на основе модели свободного рынка, разумеется). Представитель ОКНШ выразил сомнения, в то время как госдеп в лице Кронмиллера поддержал эту идею. В-третьих, было предложено избегать обсуждения статей (кроме как неформального в рамках небольших групп), не касающихся режима разработки морского дна, так как их потенциальный пересмотр был чреват чрезмерным ущербом интересам США³¹. На основе этого обсуждения были разработаны развернутые инструкции для американской делегации (с подробным изложением всех предложений по режиму разработки ресурсов морского дна), проект которых Мэлоун 22 июля направил Хейгу³².

27 июля Хейг провел совещание с руководством госдепа по вопросам предстоящей сессии конференции, на котором в том числе обсуждались и подготовленные для американской делегации инструкции. Открывая дискуссию, госсекретарь отметил, что вообще США сейчас находятся в весьма шекотливом положении в том, что касается переговоров по морскому праву. Он заявил, что общался с 26 главами иностранных государств и правительств по указанному вопросу, из них определенное сочувствие американской позиции выражали Бельгия, ФРГ и, возможно, СССР, впрочем, последнее предположение он делал, исходя из одной фразы советского министра иностранных дел А.А. Громыко, который якобы сказал: «Ради Бога, будьте осторожны»³³. Хотя это высказывание можно толковать по-разному. Если, по мнению исполнительного секретаря госдепа П. Бремера, советская сторона, похоже, пришла к выводу, что США находятся в изоляции, и ее позиция в этом вопросе обозначена довольно четко, то Мэлоун не согласился, предположив, что СССР постарается занять умеренную позицию, поскольку стремится к договоренности и хочет, чтобы США тоже были участником этой договоренности. Впрочем,

³⁰ Ibidem. Правда, с комплементарным тоном советской делегации в Москве контрастировал документ, который месяц спустя, 21 июля, советник-посланник советского посольства А.А. Бессмертные вручил заместителю госсекретаря по политическим вопросам У. Стесселу в ответ на американские предложения, сделанные в ходе июньских консультаций. В документе подчеркивалось, что американская позиция угрожает успешному завершению работы конференции и что по вине США может быть сорван процесс урегулирования насущных проблем морского права в рамках тех компромиссных решений, над которыми СССР и США вместе с другими странами работали столько лет.

³¹ Memorandum from the Assistant Secretary of State for Oceans and International Environmental and Scientific Affairs (Malone) to the Executive Secretary of the Department of State (Bremer). Washington, July 11, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d125> (дата обращения: 01.07.2022).

³² Action Memorandum From the Special Representative of the President for the Law of the Sea (Malone) to Secretary of State Haig. Washington, July 22, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d126> (дата обращения: 01.07.2022).

³³ Memorandum of Conversation. Washington, July 27, 1981, 5 p.m. // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d127> (дата обращения: 01.07.2022).

он не исключил, что если Советы решат, что США на конференции изолированы, то попытаются извлечь из этого политическую выгоду³⁴. Госсекретарь информировал о своих переговорах с лидерами АСЕАН, посетовав на то, что «даже Китай жаловался», и резюмировал, что США теперь у всех в немилости³⁵.

Хейг детально обсудил со своими подчиненными проект инструкций американской делегации на конференции и нашел, что «они носят негативный характер». Мэлоун заверил своего шефа, что позиция США на конференции будет представлена не жестко, а скорее в оптимистическом ключе. Он даст всем понять, что США намерены и далее участвовать в переговорном процессе. Хейг отметил, что, безусловно, подход США к переговорам таков, что в результате они должны привести к соглашению, но тут есть одна большая проблема: «мы не хотим получить еще один ОСВ-2»³⁶. Поэтому президент и поручил провести тщательный пересмотр положений конвенции. Далее госсекретарь прошелся по отдельным вопросам предстоящей сессии. В первую очередь его интересовало, что думает Мэлоун по поводу перспективы обсуждения на конференции положений о свободе мореплавания. Мэлоун ответил, что они постараются предотвратить такое развитие событий и попробуют полностью сосредоточиться на положениях, касающихся глубоководных районов морского дна, поскольку перспектива обсуждения навигационных вопросов чревата риском внесения неблагоприятных изменений в соответствующие положения проекта конвенции. Хейг настаивал: что будет делать делегация, если случится подобного рода переворот в ходе работы сессии? Мэлоун предположил, что большинство участников хотели бы избежать кризиса, поскольку это повышает шансы на достижение соглашения, и, конечно же, все хотели бы видеть США участником этого соглашения. В частности, СССР тоже заинтересован в конвенции в первую очередь из-за навигационных вопросов и наверняка окажет помощь³⁷. Хейг далее отметил, что позиция США предстает, согласно подготовленным Мэлоуном документам, достаточно противоречивой: с одной стороны, избежать эрозии проекта, с другой — не допустить формализации текста проекта конвенции (который на тот момент имел статус «неформального текста»). Получалось, что нужно примирить две противоречащие одна другой цели — избежать каких-либо обязательств по заключению конвенции и при этом продолжать переговорный процесс, не допуская его срыва. Мэлоун согласился, что это наиболее трудно выполнимая часть инструкций.

Госсекретарь предупредил, что делегация должна ежедневно информировать руководство госдепа о происходящем, поскольку лично ему не хотелось бы быть неприятно удивленным, если события начнут принимать неблагоприятный оборот. Кроме того, он отметил, что и президент Рейган не вполне осведомлен о проблематике, связанной с морским правом, поэтому его тоже надо держать в курсе. Подытоживая, Хейг сказал, что нет никакой надежды решить все интересующие США вопросы, касающиеся эксплуатации ресурсов морского дна, без риска вызвать катастрофу. Возможно, это и было бы правильно, но цена может быть слишком высокой, так что на такой шаг нельзя идти без четкого решения самого президента, который в настоящее время не сосредоточен на проблеме переговоров по морскому праву. Поэтому госсекретарь попросил составить список наиболее важных вопросов: что для США совершенно необходимо, а чем можно пожертвовать. Кроме того, Хейг попросил Мэлоуна составить памятную записку для президента с анализом того, чего можно ожидать в ходе переговоров на сессии в Женеве³⁸.

31 июля соответствующий меморандум за подписью Хейга был направлен Рейгану. В нем были очерчены основные задачи США на предстоящей в августе сессии в Женеве (сохранить проект конвенции открытым для дальнейшего обсуждения до принятия

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

президентом окончательного решения по нему, выиграть время и дать оценку возможности договориться о необходимых для США улучшениях этого проекта). Подчеркивалось, что ключевые положения проекта, касающиеся разработки ресурсов морского дна, не совместимы с политикой администрации США, так что в таком виде конвенция не имеет шансов пройти процесс ратификации в конгрессе³⁹. При этом подчеркивалось, что делегация будет стремиться предотвратить срыв работы конференции, который повлек бы обвинения в адрес США и возложение на них ответственности за этот срыв. Американская делегация будет стараться сосредоточиться на обсуждении вопросов, касающихся морского дна, несмотря на то, что есть потенциал и для улучшения навигационных положений проекта. Однако обсуждение этого вопроса предполагалось вынести за рамки работы конференции в более удобные двусторонние и многосторонние форматы, так как его обсуждение на сессии было более рискованным⁴⁰. Госдеп не рисковал точно предсказать, какой будет обстановка на переговорах. По оптимистичной оценке, большинство участников желали бы достижения договоренности с участием США. Однако риски были неизбежны: как минимум, США могли подвергнуться резкой критике ряда государств, входящих в «группу 77», которые могли бы попытаться «изолировать США с тактической целью свести требования США к минимуму», но в случае успеха такой линии поведения события могли бы выйти из-под контроля. Если большинство увидит, что США изолированы и не способны добросовестно вести переговоры, то угроза придания тексту проекта формального характера станет явной, и США придется уповать на помощь союзников и, как минимум, нейтралитет СССР. В этих условиях СССР, по мнению госдепа, мог бы воспользоваться ситуацией и попытаться заслужить расположение стран третьего мира. Это было вполне вероятно в свете того, что советская сторона уведомила американскую, что поддерживает существующий проект конвенции⁴¹. В общем, существовало два негативных варианта исхода: принятие неудовлетворяющего США проекта конвенции, либо срыв работы конференции с возложением ответственности на США, что в свою очередь, по мнению госдепа, могло отрицательно сказаться на других многосторонних форматах, в которые вовлечены Соединенные Штаты. Однако надежного варианта, не содержащего никаких рисков, чтобы затянуть работу конференции до принятия администрацией окончательного решения по вопросам морского права, госдеп предложить не мог⁴². Главная угроза интересам США связывалась с вопросами свободы судоходства: они могла возникнуть в случае как срыва работы конференции, так и пересмотра соответствующих статей проекта конвенции⁴³.

На возобновленной сессии, после того как США (13 августа) конкретизировали свои основные возражения по вопросу режима морского дна, ко многим странам (по мнению самих американских представителей) пришло окончательное понимание того, что американцы всерьез намерены добиваться пересмотра уже ранее согласованных положений проекта конвенции, а не просто встают в позу в поисках тактической выгоды (как могло показаться весной, когда американская делегация заявила о пересмотре проекта, но без критики), поэтому реакция ряда стран, особенно из «группы 77», была резко негативной⁴⁴.

Тем не менее члены американской делегации полагали, что такой неприятной для США процедуры, как голосование по проекту, вполне можно избежать, хотя американцы

³⁹ Memorandum From Secretary of State Haig to President Reagan. Washington, July 31, 1981 // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d128> (дата обращения: 10.07.2022).

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Telegram From the Special Liaison Detachment Supporting the United States Delegation, Department of Defense, to the Special Security Office, Defense Intelligence Agency // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d129> (дата обращения: 10.07.2022).

и начали на всякий случай прикидывать, поддержкой каких государств они смогут заручиться в этом случае⁴⁵.

В целом, как показывает отчет американской делегации госсекретарю в последние дни возобновленной X сессии, американские дипломаты были удовлетворены результатом⁴⁶. Здесь надо отметить, что, разумеется, им не удалось внести изменения в часть XI проекта конвенции, в которой речь шла о режиме разработки ресурсов глубоководных районов морского дна. Но они могли быть вполне довольны тем, что удалось потянуть время. Принятие проекта конвенции было отложено на следующий 1982 г., на который было намечено проведение следующей XI сессии. И несмотря на то, что конференция наметила открытие конвенции для подписания на 1982 г., американцы надеялись, что есть перспектива затянуть переговоры и до 1983 г.⁴⁷ Более того, как главный свой успех американская делегация подавала то, что текст проекта конвенции так и не получил статуса официального, оставшись неформальным. В отчете делегации отмечалось, что поскольку СССР и «группа 77» окончательно убедились в серьезности намерений США, их стремление к «формализации» текста проекта усилилось, и большинство групп стран, представленных на конференции (Восточной Европы — т.е. соцстраны, Азии, Африки, Латинской Америки), приняли решение в пользу формализации текста. Это был явный сигнал американцам, после чего те стали активно работать с делегатами в ходе неформальных переговоров. В результате формулировка «официальный текст» из решения конференции была убрана, так что его статус фактически не изменился⁴⁸. Особое удовлетворение американцам доставило то, что, по их мнению, они переиграли СССР, который неправильно оценил обстановку и оказался в меньшинстве, поскольку США достигли компромиссного решения с «группой 77». Итак, конференция решила не продлевать работу (как предполагалось в начале сессии, если за отведенное время не удастся прийти к ожидаемым результатам) и завершить ее согласно графику 28 августа⁴⁹.

Подводя итоги, можно сказать, что пересмотр отношения к проекту Конвенции ООН по морскому праву лежал вполне в русле неоконсервативной повестки дня, продвигаемой рейгановской администрацией. Так, американцы упирали на необходимость свободной конкуренции при разработке ресурсов глубоководных районов морского дна за пределами национальных юрисдикций, критикуя прописанный в части XI проекта конвенции режим этих районов, который в большей степени был выгоден развивающимся странам. Да и в целом, резкая смена позиции вразрез с мнением большинства участников конференции вполне вписывалась в тот более агрессивный курс по отношению к социалистическим и развивающимся странам, проводимый новой администрацией. Как отмечал советский посол А.Ф. Добрынин, если у того же СССР и были иллюзии, что жесткая риторика Рейгана во время предвыборной кампании объяснялась именно электоральными соображениями, а после победы это поведение «сменится более трезвым подходом к межгосударственным отношениям», то они довольно быстро развеялись⁵⁰. Вполне характерным для первого года администрации Рейгана был и курс на затягивание переговоров, стремление отложить принятие решения на более поздний срок, которое можно было объяснить как необходимостью выиграть время для того, чтобы полностью войти

⁴⁵ Ibidem. Это мнение было высказано Б. Харлоу, заместителем главы американской делегации.

⁴⁶ Telegram From the Mission to the United Nations to the Department of State. Geneva, August 25, 1981, 1336Z // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/d130> (дата обращения: 10.07.2022).

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Добрынин А.Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986). М., 1996. С. 501.

в курс дела (официальная позиция), так и стремлением достичь позиции силы⁵¹. В целом, на X сессии Конференции ООН по морскому праву эта тактика сработала, и дальнейшая работа над текстом проекта конвенции была перенесена на следующий год. Однако, как известно, на XI сессии конференции в 1982 г. американцы остались в меньшинстве и не смогли помешать принятию Конвенции ООН по морскому праву, ее участниками США до сих пор не являются, несмотря на то, что в начале 1990-х годов в новых международных условиях им удалось добиться пересмотра XI части конвенции, посвященной режиму морского дна и недр за пределами национальной юрисдикции, положения которой главным образом стали камнем преткновения на X сессии.

Библиография

Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка, 1940–2000-е гг. М., 2007.

Гарбузов В.Н. Революция Рональда Рейгана. М., 2008.

Гоголаев Г.Е. III Конференция ООН по морскому праву и администрация Рональда Рейгана в США // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2021. Т. 12. Вып. 11 (109). URL: <https://history.jes.su/s207987840017634-6-1/> (дата обращения: 10.07.2022).

Гудев П.А. Конвенция ООН по морскому праву: проблемы трансформации режима. М., 2014.

Добрынин А.Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986). М., 1996.

Foreign Relations of the United States, 1981–1988. Vol. XLI. Global Iss. II. U.S. Department of State. Office of the Historian // URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/ch3?start-1> (дата обращения: 10.07.2022).

Larson D.L. The Reagan administration and the law of the sea // Ocean Development & International Law. 1982. Vol. 11. Iss. 3–4. P. 297–320.

References

Dobrynin A.F. Sugubo doveritel'no. Posol v Vashingtone pri shesti prezidentah SSHA (1962–1986) [Purely confidentially. Ambassador to Washington under six US presidents (1962–1986)]. Moskva, 1996. (In Russ.)

Garbuzov V.N. Revoluciya Ronal'da Rejgana [Ronald Reagan's Revolution]. Moskva, 2008. (In Russ.)

Gogolaev G.Ye. III Konferentsiya OON po morskomu pravu i administratsiya Ronal'da Reygana v SSHA [III UN Conference on the Law of the Sea and the Ronald Reagan Administration in the USA] // Elektronnyy nauchno-obrazovatel'nyy zhurnal "Istoriya" [Electronic scientific and educational magazine "History"]. 2021. T. 12. Vyp. 11 (109). URL: <https://history.jes.su/s207987840017634-6-1/> (access date: 10.07.2022). (In Russ.)

Gudev P.A. Konvenciya OON po morskomu pravu: problemy transformacii rezhima [The UN Convention on the Law of the Sea: Problems of Regime Transformation]. Moskva, 2014. (In Russ.)

Vojtolovskij F.G. Edinstvo i razobshchennost' Zapada: ideologicheskoe otrazhenie v soznanii elit SSHA i Zapadnoj Evropy transformacij politicheskogo miroporyadka, 1940–2000-e gg. [The Unity and Disunity of the West: Ideological reflection in the Minds of the Elites of the USA and Western Europe of the Transformations of the Political world order of the 1940s–2000s]. Moskva, 2007. (In Russ.)

Larson D.L. The Reagan administration and the law of the sea // Ocean Development & International Law. Vol. 11. 1982. Iss. 3–4. P. 297–320.

Foreign Relations of the United States, 1981–1988. Vol. XLI. Global Iss. II. U.S. Department of State. Office of the Historian. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v41/ch3?start-1> (access date: 10.07.2022).

⁵¹ Опять же по свидетельству посла Добрынина, его общение с американскими официальными лицами, в первую очередь по вопросам стратегических ядерных вооружений, показало, что они в этот период старались отложить переговоры по существу, ссылаясь на необходимость проведения через конгресс дорогостоящих военных программ, либо просто на необходимость войти в курс дела. См.: *Добрынин А.Ф.* Указ. соч. С. 503–507.