

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

УДК 341.241:502.17(99(091))

Поступила 20 марта 2017 г.

ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ И СОВРЕМЕННАЯ РОЛЬ
МАДРИДСКОГО ПРОТОКОЛА В СИСТЕМЕ ДОГОВОРА ОБ АНТАРКТИКЕ

В.В. ЛУКИН

ГНЦ РФ Арктический и антарктический научно-исследовательский институт, Санкт-Петербург, e-mail: lukin@aari.ru

4 октября 2016 г. исполнилось 25 лет со дня подписания в испанской столице — г. Мадриде представителями 26 Консультативных Сторон Договора об Антарктике Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, который в международной практике часто называется Мадридским Протоколом. Это событие стало значительной вехой развития практической деятельности антарктического сообщества, происходившего в конце XX в. на общем политическом фоне усиления заинтересованности многих западных держав в вопросах охраны окружающей среды на планете. Начиная с 1992 г. выполнение основных целей Мадридского Протокола и определение роли и места Антарктики в глобальных климатических изменениях стали ведущими в проблематике ежегодных Консультативных совещаний по Договору об Антарктике (КСДА) и других органов управления Системой Договора об Антарктике. Так, с XXII по XXXIX КСДА (с 1998 (год вступления в силу Мадридского протокола) по 2016 г.) правительственными делегациями Консультативных сторон было представлено 962 рабочих и 2109 информационных документов. Из них по проблематике Мадридского Протокола — 554 рабочих и 717 информационных документов, что составляет 58 % для рабочих и 46 % для информационных из общего числа таких документов. На этих же совещаниях была принята 161 Мера, из которых 153 — по проблематике Мадридского Протокола, что составляет 95 % от общего количества принятых Мер.

На XXXIX КСДА в г. Сантьяго (Чили), проходившем с 23 мая по 1 июня 2016 г., один из рабочих дней совещания был посвящен симпозиуму «25 лет принятия Мадридского Протокола». В ходе его проведения были заслушаны доклады по следующим направлениям:

«Протокол как важное всемирное рамочное соглашение о сохранении и охране окружающей среды» и «Эффективность Протокола». По первому направлению были представлены доклады: «История, цели и влияние Протокола» (США) и «Протокол в сравнении с глобальными и региональными рамочными соглашениями по вопросам окружающей среды» (Норвегия). По второму направлению — «Анализ Протокола по охране окружающей среды и Приложений к нему» (Чили), «Эффективность Протокола с точки зрения науки» — Научный комитет антарктических исследований (СКАР), «Влияние Протокола по охране окружающей среды на результаты и поддержку научной деятельности» — Совет управляющих национальных антарктических программ (КОМНАП), «Протокол по охране окружающей среды Антарктики с точки зрения экологических Негосударственных Организаций» — Коалиция стран Южного океана и Антарктики (АСОК), «Протокол по охране окружающей среды Антарктики с точки зрения Международной ассоциации антарктических туристических операторов» (МААТО), «Вопросы Приложения VI к Протоколу» (Германия).

Подготовленный к этому симпозиуму российский доклад организаторами совещания не был включен в список презентаций. Вероятной причиной тому стала особая позиция делегации нашей страны по данному вопросу, которая значительно контрастировала с предложенной западными странами точкой зрения.

Настоящая статья призвана ознакомить специалистов в области международных отношений, международного права и охраны окружающей среды с российской позицией по данному вопросу, которая на XXXIX КСДА докладывалась в ходе публичных обсуждений вышеуказанных докладов.

СИСТЕМА ДОГОВОРА ОБ АНТАРКТИКЕ

Международное сообщество в конце XIX и в первой половине XX в. дважды пыталось организовать комплексное исследование Антарктики по согласованным программам в ходе проведения первого (1882–1883 гг.) и второго (1932–1933 гг.) Международных полярных годов. Однако недостаточный уровень развития морских судов ледового класса и полярной авиации, а также экономический кризис многих ведущих мировых держав не позволили в полной мере реализовать эти проекты. В 1953 г. несколько ведущих американских геофизиков предложили Международному совету научных союзов (МСНС) новый крупный международный исследовательский проект в Антарктике, приуроченный к предстоящему в 1957–1958 гг. максимуму солнечной активности. В ходе обсуждения этого предложения Всемирная метеорологическая организация ООН, в целом поддержав это начинание, предложила распространить его на весь земной шар и назвать проект — Международный геофизический год (МГГ). Для подготовки и обсуждения комплексных научных программ МСНС создал в 1954 г. несколько специальных комитетов, один из которых был назван антарктическим (СКАИ). Несмотря на то, что СССР в те годы еще не был членом МСНС, отечественные специалисты из Академии наук СССР и некоторых заинтересованных министерств и ведомств приняли активное участие в разработке этого проекта на подготовительных сессиях СКАИ в сентябре–октябре 1954 г. в Риме, сентябре 1955 г. в Брюсселе и июле–августе 1956 г. в Париже. 22 декабря 1954 г. президент Академии наук СССР А.Н. Несмеянов, министр морского флота СССР В.Г. Бакаев, министр рыбной промышленности СССР А.А. Ишков и исполняющий обязанности начальника Главного управления Гидрометслужбы при Совете Министров СССР М.Е. Иванов направили письмо в адрес Первого Секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева с предложением об организации Советской антарктической экспедиции, в условиях активизации некоторых западных держав в реализации своих ранее заявленных территориальных прав на «антарктические сектора» и с учетом предложений МСНС о Проекте МГГ. 13 июля 1955 г. было принято Постановление Совета Министров СССР «Об организации комплексной антарктической экспедиции» Академии наук СССР, а 30 ноября 1955 г. из порта Калининград в свой первый антарктический рейс вышел советский дизель-электроход «Обь» с участниками Первой КАЭ во

главе с заместителем директора АНИИ, Героем Советского Союза М.М. Сомовым. 13 февраля 1956 г. была открыта первая советская антарктическая станция Мирный, к которой в последующие два года добавились станции: Пионерская, Комсомольская, Восток, Советская, Оазис, Полус недоступности. Наша страна не только уверенно вошла в состав государств, принявших активное участие в реализации программы МГГ, но и публично подтвердила свой высокий статус великой полярной державы в Арктике и в Антарктике.

Вместе с СССР непосредственное участие в натурных исследованиях Антарктики приняли национальные программы Австралии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Новой Зеландии, Норвегии, США, Франции, Чили, ЮАС, Японии. Одним из главных принципов выполнения работ по программе МГГ стало широкомасштабное международное сотрудничество между вышеназванными странами в области науки и логистики. Это обстоятельство во многом способствовало развитию предложения Государственного Департамента США о созыве международной конференции по Антарктике между участниками выполнения программы МГГ в этом регионе. Оно было разослано 2 мая 1958 г. Дипломатическим ведомством США в министерства иностранных дел 11 государств, среди которых был и МИД СССР. В этой ноте Госдеп США официально изложил свою позицию в отношении Антарктики и создания правового механизма международного управления этим регионом. Предлагалось объявить Антарктику зоной мира, международного сотрудничества и науки, в которой будут запрещены любые действия военного характера, хранение оружия, боеприпасов и ядерных отходов. Данный подход во многом соответствовал позиции СССР в ранее изложенном Меморандуме Совета Министров СССР по вопросам Антарктики от 9 июня 1950 г.

В ответной Ноте в адрес Госдепа США от 2 июня 1958 г. МИД СССР поддержал предложение США о созыве международной Антарктической конференции и изложил свою позицию в отношении этого региона планеты. Во многом, в том числе и в отношении ранее заявленных территориальных претензий в Антарктике, позиция СССР и США были схожи.

После согласования со всеми участниками натурных исследований Антарктики по программе МГГ, 15 октября 1959 г. в г. Вашингтоне была открыта Антарктическая конференция, которая завершилась 1 декабря 1959 г. подписанием Договора об Антарктике. Этот акт международного права объявил Южный полярный регион,

расположенный к югу от параллели 60° ю. ш., областью мира, международного сотрудничества и науки. Статьей IV этого Договора все ранее заявленные территориальные претензии в Антарктике были объявлены «замороженными». Этот оригинальный правовой термин означал невозможность заявления каких-либо новых территориальных претензий в регионе, а государства, ранее заявившие подобные претензии, не могли расширять свой статус владения такими территориями выше уровня, который существовал на 1 декабря 1959 г. В Антарктике было запрещено проведение ядерных взрывов и хранение радиоактивных отходов. Контроль за соблюдением требований Договора об Антарктике мог осуществляться с помощью национальных или коллективных инспекций объектов антарктической инфраструктуры Сторон Договора. Последний был открыт для присоединения любых государств — членов ООН, при этом Договор об Антарктике не входил в структуру этой международной организации. Для обсуждения любых вопросов в отношении международного сотрудничества и практической деятельности в регионе было образовано Консультативное совещание по Договору об Антарктике (КСДА) как высший орган управления Договора. В обсуждении вопросов на таких совещаниях, принятии решений или наложении права вето на них могли участвовать только те Стороны Договора, которые имели активно действующую национальную антарктическую программу или научную станцию. Все решения в результате обсуждения на КСДА принимались консенсусом. Такие решения КСДА до 1994 г. включительно назывались Рекомендациями, а начиная с 1995 г. — Мерами КСДА. Вступление их в правовую силу обеспечивалось только после их официального одобрения всеми Консультативными сторонами Договора, после чего они использовались как официальное дополнение к оригинальному тексту Договора об Антарктике 1959 г. 23 июня 1961 г. после ратификации текста Договора об Антарктике 1959 г. всеми 12 участниками Антарктической конференции в Вашингтоне он вступил в силу, а правительства стран, учредивших его, получили статус Консультативных сторон Договора (Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Новая Зеландия, Норвегия, СССР, США, Франция, Чили, ЮАС, Япония). С этого момента на 23 мая 2016 г. к Договору об Антарктике присоединилось еще 41 государство, 17 из которых получили статус Консультативных сторон (Болгария, Бразилия, Германия, Индия, Испания, Италия, КНР, Ни-

дерланды, Перу, Польша, Украина, Уругвай, Финляндия, Чехия, Швеция, Эквадор, Южная Корея) и 24 — статус Неконсультативных сторон (Австрия, Белоруссия, Венгрия, Венесуэла, Гватемала, Греция, Дания, Исландия, Канада, Казахстан, Колумбия, КНДР, Куба, Малайзия, Монголия, Монако, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Португалия, Румыния, Словакия, Турция, Швейцария, Эстония). Таким образом, в настоящее время статусом Консультативных сторон Договора обладают 29 государств. Рост количества участников Договора об Антарктике был связан с развитием системы правовых механизмов, вниманием к его деятельности со стороны ООН и желанием присоединиться к изучению шестого континента и окружающих его морей на благо развития своих стран и всего человечества. Наибольшее число стран, присоединившихся к Договору, было отмечено в период с 1979 по 1990 г.

Это обстоятельство во многом было связано со сменой направления основного вектора развития деятельности антарктического сообщества. Во второй половине 1960-х гг. закончился «романтический» период изучения Антарктики, когда главной целью национальных антарктических программ было выполнение задач МГТ 1957–1958 гг. и использование его научного наследия. В этот период во многих развитых западных странах разгорелся экономический кризис, поэтому правительства государств, представляющих Консультативные стороны Договора, стали требовать от своих национальных антарктических программ практической отдачи результатов их научных исследований. Наиболее эффективной формой получения таких результатов в Антарктиде стали прикладные исследования по возможности использования морских биологических, минеральных и углеводородных ресурсов. Это направление деятельности не могло пройти мимо внимания участников КСДА, тем более что им был хорошо известен негативный опыт бесконтрольного и нерегулируемого зверобойного и китобойного промыслов в антарктических водах в XIX и первой половине XX в. В результате этого процесса в структуре КСДА были созданы: Конвенция по сохранению антарктических тюленей 1972 г., (вступила в силу в 1978 г., страна-депозитарий — Великобритания) и Конвенция по сохранению морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. (вступила в силу в 1982 г., страна-депозитарий — Австралия). На 23 мая 2016 г. участниками 1-й Конвенции являлись: Австралия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия,

Италия, Канада, Норвегия, Пакистан, Польша, Россия, США, Франция, Чили, ЮАР, Япония и 2-й: Аргентина, Австралия, Бельгия, Болгария, Бразилия, Вануату, Великобритания, Германия, Греция, Европейский союз, Индия, Испания, Италия, Канада, КНР, Острова Кука, Республика Корея, Маврикий, Намибия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Панама, Перу, Польша, Россия, США, Украина, Уругвай, Финляндия, Франция, Чили, Швеция, ЮАР, Япония.

Северная граница Конвенции по сохранению антарктических тюленей проходит по параллели 60° ю. ш., т.е. совпадает с северной границей Договора об Антарктике. В то же время аналогичная граница Конвенции по сохранению морских живых ресурсов Антарктики в некоторых районах проходит значительно севернее, достигая параллелей 55° ю. ш., 50° ю. ш., 45° ю. ш. Дело в том, что авторы Конвенции 1980 г. отождествляют положение ее северной границы со среднесуточным положением Южного полярного океанического фронта — Антарктической конвергенции (область схождения холодных антарктических и более теплых субантарктических поверхностных вод). Эта фронтальная зона является физической границей Антарктики.

Статьей II Конвенции по сохранению морских живых ресурсов в Антарктике сохранение морских живых ресурсов региона определяется главной целью этого акта международного права. Однако термин «сохранение» подразумевает и рациональное использование морских биологических ресурсов региона. Таким образом, настоящая Конвенция регулирует промысел плавниковых рыб, криля, кальмаров, крабов в антарктических водах, при создании специальных мер по естественному воспроизводству морских промысловых объектов. Наиболее эффективными мерами являются временный запрет в закрытых на промысел районах и проведение научного мониторинга состояния морского биологического разнообразия вод Южного океана.

Кроме биологических ресурсов Южного полярного региона, антарктическое сообщество проявляло серьезный интерес к освоению минеральных углеводородных ресурсов в Антарктике. К 1978 г. правительственными кругами Великобритании было получено более 50 заявок от британских промышленных компаний на проведение геологоразведочных работ по поиску запасов углеводородного сырья на шельфе Фолклендских островов, аналогичные заявки поступали в Великобританию и на антарктические районы. Подобные обращения в эти же годы имели место в США, Новой Зеландии, Франции,

а также в некоторых странах, не являющихся участниками Договора об Антарктике.

Эти шаги не могли быть не отмеченными участниками КСДА. Впервые Консультативные стороны подошли к вопросу освоения минеральных ресурсов Антарктики на VI КСДА в 1970 г. в г. Токио (Япония). Однако стороны не пришли к согласованному решению по данному вопросу. Лишь 11 лет спустя, на XI КСДА в г. Буэнос-Айресе (Аргентина) Консультативные стороны решили рекомендовать проведение Специального КСДА по выработке режима, регулирующего разработку минеральных ресурсов Антарктики. Консультативные стороны признали, что знания об Антарктике, которыми они обладали на тот момент, налагают на них обязательство рассмотреть возможные последствия воздействия деятельности, связанной с минеральными ресурсами, на окружающую среду Антарктики.

В Рекомендации XI-I, принятой на XI КСДА, указывалось, что правовой режим регулирования освоения минеральных ресурсов Антарктики должен включать такие положения, как:

- механизм по сбору научной информации, необходимой для эффективного контроля за состоянием окружающей среды, а также по прогнозированию последствий, вызванных конкретной деятельностью, связанной с разведкой и разработкой минеральных ресурсов;

- механизм по регулированию экологических аспектов деятельности, связанной с минеральными ресурсами, на основе полученной научной информации и в соответствии с правилами по охране окружающей среды;

- правила по охране окружающей среды;

- гарантии, что участвующие государства будут выполнять действующие рекомендации Консультативных совещаний по охране окружающей среды.

Потребовалось шесть лет (с 1982 по 1988 г.) для того, чтобы Четвертое Специальное Консультативное совещание (КСДА) в ходе 12 сессий подготовило согласованный текст Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики. Он был принят в ходе Заключительной сессии Четвертого Специального КСДА, проходившего со 2 мая по 2 июня 1988 г. в г. Веллингтоне (Новая Зеландия) всеми Консультативными сторонами, которые на тот момент включали 18 стран. Статьей 5 этой Конвенции район ее применения ограничен областью действия Договора об Антарктике — пространством, расположенным южнее параллели 60° ю.ш. Настоящая Конвенция регулировала освоение минеральных ресурсов Антарктики,

которое имеет место на антарктическом континенте и на всех антарктических островах, включая все шельфовые ледники, к югу от 60° ю. ш., а также на морском дне и в недрах прилегающих прибрежных районов вплоть до глубоководных районов морского дна. В заключительном акте IV СКСДА в г. Веллингтоне район регулирования освоения минеральных ресурсов Антарктики, определенный в Статье 5 (2) Конвенции 1988 г., не распространяется ни на какой континентальный шельф, примыкающий, в соответствии с международным правом, к островам, расположенным к северу от 60° ю. ш. Таким образом, в тексте по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики впервые в практике Системы Договора об Антарктике были затронуты вопросы континентального шельфа этого региона.

Авторы Конвенции 1988 г. отдавали себе отчет в том, что сведения о месторождениях полезных ископаемых в Антарктике на тот период времени были очень ограничены, а их освоение может нанести непоправимый ущерб окружающей среде региона. В связи с этим в тексте данной Конвенции большое внимание было уделено вопросам окружающей среды. В этом смысле Конвенция о регулировании освоения минеральных ресурсов в Антарктике была одним из наиболее убедительно обоснованных актов международного права в отношении охраны окружающей среды Антарктики.

Советские геологи с 1971 г. серьезно изменили тактику и стратегию исследования литосферы Антарктики, сделав особый акцент на поиск полезных ископаемых и оценку возможности их разрабатывать в перспективных в этом отношении районах Западной и Восточной Антарктиды. В период с 1971 по 1991 г. были открыты геолого-геофизические полевые базы: Эймери с 1971 по 1974 г., Дружная-1 с 1975 по 1987 г., Геолог с 1981 по 1982 г., Дружная-2 с 1982 по 1986 г., Дружная-3 с 1987 по 1990 г., Дружная-4 с 1987 по 1995 г., Союз с 1982 по 1985 г., Прогресс-1 с 1986 по 1991 г. Антарктические полевые исследования отечественных специалистов осуществлялись с помощью привлечения большого количества разнотипных воздушных судов, для базирования которых подготавливались снежно-ледовые взлетно-посадочные полосы. В окраинных морях Антарктики стали проводиться судовые геофизические исследования шельфовых районов.

20 ноября 1985 г. Совмином СССР было опубликовано Постановление «О мерах по усилению геолого-геофизических работ в Антарктике и укреплению материально-технической

базы этих работ». Во исполнение требований этого постановления планировалось создать две крупные круглогодично действующие станции с аэродромами для приема тяжелых транспортных самолетов на колесных шасси для обеспечения работ по широкомасштабным геологоразведочным исследованиям в Западном и Восточном районах Антарктиды. Отечественные геологи принимали активное участие в разработке Конвенции 1988 г. в период проведения всех сессий IV СКСДА.

Кроме СССР большой объем геологических исследований в Антарктике в эти годы проводили специалисты Великобритании, США, Новой Зеландии, Японии, Германии. Имея серьезные научные обоснования на перспективы освоения минеральных ресурсов Антарктики, делегации этих стран также активно участвовали в разработке Конвенции 1988 г.

Однако после открытия этой Конвенции для ратификации она не нашла поддержки у правительств Австралии и Франции и поэтому не вступила в силу. В последующие годы премьер-министры Австралии и Франции тех лет, Роберт Хоук и Мишель Рокар, высказывались о том, что их решение было связано с активной позицией общественных организаций этих стран и политической волей правительств в борьбе за сохранение уникальной природы шестого континента и окружающих его морей. В то же время весьма правдоподобна и точка зрения о неготовности Австралии и Франции вступить в жесткую технологическую конкуренцию с наиболее экономическими и научно развитыми странами – Консультативными сторонами Договора об Антарктике.

Отказ от ратификации Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики привел к тому, что на XV КСДА в г. Париже в 1989 г. была принята Рекомендация XV-1 «Всеобъемлющие меры по защите антарктической окружающей среды и зависимых и связанных экосистем», в которой предусматривалась разработка специального природоохранного акта в Системе Договора об Антарктике в рамках XI СКСДА. Инициаторами этого предложения по вполне понятным причинам стали делегации Франции и Австралии. Первая сессия этого СКСДА проходила с 19 ноября по 6 декабря 1990 г. в г. Вилья-Дель-Мар, Чили, а последующие три — с 22 по 30 апреля 1991 г., с 17 по 22 июня 1991 г. и с 3 по 4 октября 1991 г. в г. Мадриде, Испания. Разработанный в ходе XI СКСДА документ получил название Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике. Наибольший вклад в разработку этого правового

акта, кроме выше названных делегаций Франции и Австралии, внесли представители Бельгии, Италии и Норвегии. Символично, что Мадридский Протокол не получил статуса еще одной Конвенции, что давало право его участникам создать самостоятельную международную организацию по управлению природоохранными вопросами в Антарктике. Название этого документа подчеркивает его неразрывную связь с Договором об Антарктике, что не дает органу управления Мадридским Протоколом — Комитету по охране окружающей среды (КООС) принимать самостоятельные решения. Все решения КООС подлежат обязательному утверждению очередного КСДА, а заседание КООС в обязательном порядке проводится совместно с этим КСДА. Интересно, что в 2000 г. в связи с отказом Польши провести очередное XXIV КСДА. Нидерланды были вынуждены организовать XII Специальное КСДА в г. Гааге в основном для создания условий проведения III заседания КООС.

В Мадридском Протоколе и шести Приложениях к нему подробно изложены основные принципы сохранения уникальной природной среды Антарктики. Статья 2 Протокола определяет, что Стороны Протокола берут на себя ответственность за всеобъемлющую охрану окружающей среды Антарктики и зависящих от нее и связанных с ней экосистем и настоящим определяют Антарктику в качестве природного заповедника, предназначенного для мира и науки. «Краеугольным» камнем Протокола стала Статья 7, в которой запрещается любая деятельность в отношении минеральных ресурсов Антарктики кроме научной. В Протоколе предусматриваются меры контроля соблюдения правил этого акта международного права Сторонами Мадридского Протокола, которые реализуются с помощью национальных или коллективных инспекций объектов практической деятельности Сторон Договора в Антарктике (Статья 14 Протокола).

В шести Приложениях к Мадридскому Протоколу подробно изложены основные принципы регулирования практической деятельности Консультативных сторон в антарктическом регионе в отношении сохранения окружающей среды. Данные Приложения предусматривают:

- возможность осуществления любой деятельности в Антарктике только на основе предварительно подготовленной Оценки воздействия на окружающую среду предполагаемой деятельности. Такие оценки должны рассматриваться и утверждаться на основе специально разработанных национальных процедур (Приложение 1 «Оценка воздействия на окружающую среду»);

- меры по сохранению уникальной и уязвимой от внешних факторов антарктической флоры и фауны, включая не допущение ввоза в Антарктику неместных представителей животного и растительного мира (Приложение 2 «Сохранение антарктической флоры и фауны»);

- практические меры по удалению отходов жизнедеятельности человека из Антарктики включая мероприятия по управлению этим процессом (Приложение 3 «Удаление и управление ликвидацией отходов»);

- практические меры по предотвращению загрязнения антарктических вод с морских судов и береговых станций (Приложение 4 «Предотвращение загрязнения морской среды»).

Приложения 1–4 были включены в оригинальный текст Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г. и вступили в силу после ратификации Консультативными сторонами Договора об Антарктике Мадридского Протокола 14 января 1998 г.;

- меры по созданию и дальнейшему управлению Особо охраняемых и Особо управляемых районов Антарктики, в которых запрещена или строго ограничена практическая деятельность, включая создание исторических мест и памятников в этом регионе (Приложение 5 «Охрана и управление районами» было принято на XVI КСДА в 1991 г. (Рекомендация XVI-10) и вступило в силу 24 мая 2002 г. после ее одобрения всеми Консультативными сторонами);

- административные и правовые меры, регулирующие материальную ответственность антарктических операторов в случае их действий (бездействия) при наступлении чрезвычайных экологических происшествий (Приложение 6 «Материальная ответственность в случае чрезвычайных экологических происшествий» принято на XXVIII КСДА в 2005 г. (Мера 1 (2005)), в настоящее время не вступило в силу).

По понятным причинам район действия Мадридского Протокола строго соответствует области действия Договора об Антарктике 1959 г. (пространство к югу от параллели 60° ю.ш.). Сторонами Протокола являются Консультативные и Неконсультативные стороны Договора об Антарктике, ратифицировавшие Мадридский Протокол. Российская Федерация выполнила эту правовую процедуру принятием Федерального Закона от 24 мая 1997 г. «О ратификации Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» № 79-ФЗ. Мадридский Протокол вступил в силу 14 января 1998 г. после его ратификации всеми 27 Консультативными сторонами Договора. На 23 мая 2016 г., кроме 29

Консультативных сторон (правительства Украины и Республики Чехия присоединились к Мадридскому Протоколу уже после его вступления в силу), участниками Мадридского Протокола являются 8 (Беларусь — 15.08.2008 г., Венесуэла — 31.08.2014 г., Греция — 14.01.1998 г., Канада — 13.12.2003 г., Монако — 31.07.2009 г., Пакистан — 31.03.2012 г., Португалия — 10.10.2014 г., Румыния — 05.03.2003 г.) из 24 Неконсультативных сторон Договора. В 2010 г. на XXXIII КСДА в г. Пунта-дель-Эсте (Уругвай) делегациями Австралии, Испании и Франции было сделано предложение о необходимости проведения специальных мероприятий по содействию присоединению всех Неконсультативных сторон Договора к Мадридскому Протоколу в ознаменование 20-летия его подписания в 2011 г. Однако, несмотря на предпринятые усилия, только три государства, представляющие Неконсультативные стороны (Венесуэла, Пакистан и Португалия), присоединились к Мадридскому Протоколу. Несмотря на явную очевидность всех положительных факторов принятия мер по охране окружающей среды Антарктики, данный процесс весьма сложен и продолжителен по существующим государственным процедурам Неконсультативных сторон Договора об Антарктике. Ситуация особо осложнилась после принятия Приложения 6 Мадридского Протокола, когда сторонам Договора надлежит четко определиться с целями и задачами своего практического присутствия в регионе (правительственной и неправительственной деятельности), а также принять специальные законодательные акты в своих странах в отношении обязательного страхования деятельности в Антарктике и определения мер административного или уголовного наказания за нарушение экологического состояния окружающей среды Антарктики своими государственными и/или негосударственными операторами.

Таким образом, Договор об Антарктике 1959 г., Конвенция по сохранению антарктических тюленей 1972 г., Конвенция по сохранению морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г., а также вступившие в силу Рекомендации и Меры КСДА и Меры по сохранению Ежегодных сессий Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики составили Систему Договора об Антарктике. Органами ее международного управления являются: Консультативное совещание по Договору об Антарктике (с 1961 г.), Секретариат Договора об Антарктике (с 2004 г.), Комитет по охране окружающей среды (с 1998 г.), Ежегодные сес-

сии Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ) (с 1982 г.), Секретариат АНТКОМ (с 1982 г.), Научный комитет по антарктическим исследованиям (с 1959 г.), Совет управляющих национальных антарктических программ (с 1989 г.).

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПРИНЯТИЯ МАДРИДСКОГО ПРОТОКОЛА

После завершения Второй мировой войны многие передовые страны мирового сообщества начали обращать серьезное внимание на проблемы охраны окружающей среды. На первых порах внимание уделялось собственным территориям государств, которые подвергались серьезному антропогенному влиянию развивающихся отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, развития городской среды. Уже в 1960–1970-е гг. этот процесс стал приобретать глобальный масштаб, когда защитники природы начали оперировать в своих действиях территориями континентов и акваториями Мирового океана. Во многом этому способствовала активизация ядерных испытаний на земле, в атмосфере и в океанах.

5 августа 1963 г. правительства СССР, США и Великобритании приняли Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой. Договор вступил в силу 10 октября 1963 г. Однако не все ядерные державы (Франция, КНР, Индия, Пакистан и КНДР) присоединились к этому важному акту международного права.

Одновременно завершение Второй мировой войны способствовало быстрому разрушению колониальной системы в Африке, Азии, Центральной и Южной Америке и, соответственно, появлению большого числа независимых государств «Третьего мира», которые весьма бурными темпами приступили к развитию своих национальных экономик, используя помощь лидеров социалистического и капиталистического миров. Этот процесс стал естественной проблемой по сдерживанию внедрения принципов охраны окружающей среды во внутреннюю и внешнюю политику многих стран послевоенного мира, тем более что государства, чьи территории в наибольшей степени пострадали от военных действий, интенсивными темпами развивали свою промышленность и сельское хозяйство.

Реальные изменения в вопросах социальной экологии международного сообщества стали происходить в 70-е гг. XX в. Если в начале 70-х гг. насчитывалось не более 10 стран, в которых имелись государственные органы регулирования

различных аспектов взаимоотношений общества и природы, то в середине 70-х гг. их было уже более 60, а к началу 80-х годов — более 100. Среди Консультативных сторон Договора об Антарктике были созданы государственные органы власти, уполномоченные решениями вопросов по охране окружающей среды, были учреждены: Агентство по охране окружающей среды США — 1970 г., Департамент окружающей среды Великобритании — 1970 г., Департамент окружающей среды, аборигенов и искусств (в настоящее время — Департамент окружающей среды) Австралии — 1971 г., Министерство окружающей среды Новой Зеландии к 1986 г., Министерство окружающей среды (в настоящее время — Министерство окружающей среды, энергетики и моря) Франции — 1971 г., Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы, строительства и ядерной безопасности Германии — 1986 г., Министерство окружающей среды Бразилии — 1985 г., Министерство климата и окружающей среды Норвегии.

В СССР подобная правительственная структура была создана в 1978 г., когда Главное управление Гидрометеорологической службы при Совмине СССР было преобразовано в Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. В Российской Федерации вопросами сохранения окружающей среды с 1991 г. стало заниматься Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. В настоящее время эти функции возложены на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

До 1970–1980-х гг. ведущую роль в решении проблем охраны окружающей среды играли не правительственные, а различные общественные природоохранные организации, некоторые из них носили международный характер.

В 1948 г. был основан Международный союз охраны природы (МСОП) со штаб-квартирой в г. Гланде, Швейцария. Данный Союз в настоящее время объединяет 82 государства (в том числе и Российскую Федерацию в лице Министерства природных ресурсов и экологии), 111 правительственных учреждений, более 800 неправительственных организаций и около 10000 ученых и экспертов из 181 страны мира. Основными задачами МСОП являются влияние, поощрение и помощь обществу во всем мире в сохранении целостности и разнообразия природы и обеспечение гарантии того, что любое использование природных ресурсов равноправно и экологически жизнеспособно.

В 1961 г. четырьмя физическими лицами (Дж. Хаксли, М. Николсон, П. Скотт, Г. Монфорт) был основан Всемирный фонд дикой природы (WWF) со штаб-квартирой в том же швейцарском городе, что и МСОП. В настоящее время членами Фонда являются около 5 млн человек — граждан почти всех стран мира, в том числе члены многих королевских фамилий и всемирно известных деятелей культуры и науки. WWF насчитывает 5400 сотрудников. Общий доход Фонда составляет 447 млн долларов США. Основная сфера деятельности WWF — охрана природы на всей планете.

В 1971 г. в г. Амстердаме, Нидерланды, была учреждена Международная неправительственная организация «Гринпис Интернешнл». Число членов этой организации в настоящее время насчитывает около 2,8 млн человек, более 100 тыс. человек-добровольцев и около 1500 сотрудников. Сферой деятельности «Гринпис Интернешнл» является охрана окружающей среды и борьба за мир. Организация существует на добровольные частные пожертвования. «Гринпис Интернешнл» имела три специализированных судна, в том числе и ледового класса (“Arctic Sunrise”, “Gondwana”, “Rainbow Warrior”), которые проводят специальные мероприятия в различных акваториях Мирового океана, препятствующие практической деятельности государств в своих официальных исключительных экономических зонах, которая, по мнению специалистов «Гринпис Интернешнл», оказывает негативное влияние на окружающую среду.

Вышеназванные организации оказывали и продолжают оказывать существенное влияние на развитие деятельности различных государств по освоению минеральных, углеводородных и биологических ресурсов на континентах и морях, проведению изыскательных и строительных работ, осуществлению мероприятий военного характера различных государств, тем самым пытаясь изменить ранее принятые политические решения правительств этих государств и международных организаций. Иногда эти операции достигают успеха, а в некоторых случаях, как, например, с судном “Arctic Sunrise” в Баренцевом море, оканчиваются судебными разбирательствами. В Антарктике международные общественные организации на протяжении целого ряда лет осуществляли существенное вмешательство в деятельность китобойного промысла Японии в этом регионе. Иногда подобные действия природоохранных активистов приводили к серьезным человеческим травмам членов экипажей судов, однако борьба за сохранение

окружающей среды получает большое число сторонников из разных стран мира, и поэтому его нельзя сбрасывать со счетов при планировании операций в Мировом океане.

В 1970–1980-е гг. во многих экономически развитых странах мира общественное природоохранное движение достигло пика своего развития. В некоторых государствах, в том числе и в Консультативных сторонах Договора об Антарктике, подобные общественные движения были преобразованы в политические партии, которые стали оказывать существенное влияние на внутреннюю и внешнюю политику своих правительств. К ним относятся партии «Зеленых» в различных вариантах названий (Австралия, создана в 1980 г., Бельгия, 1982 г., Болгария, 2005 г., Бразилия, 2006 г., Великобритания, 1979 г., Германия, 1989 г., Испания, 1984 г., Италия, 1990 г., Нидерланды, 1989 г., Новая Зеландия, 1990 г., Норвегия, 1988 г., Перу, Польша, 2003 г., Россия, 2003 г., США, 1984 г., Украина, 1990 г., Финляндия, 1978 г., Франция, 1990 г., Чехия, 2006 г., Чили, 2008 г., Швеция, 1981 г., Япония, 2008 г., Южная Корея, 2004 г.). Это способствовало созданию необходимого базиса для правового закрепления природоохранных принципов как во внутреннем законодательстве некоторых стран, так и в международном праве.

В Системе Договора об Антарктике также были созданы свои международные природоохранные организации. Так, в деятельности КСДА, КООС, СКАР и КОМНАП начиная с 1978 г. активное участие принимает Коалиция за Антарктиду и Южный океан (АСОК). Она объединяет более 150 участников из 40 стран мира. АСОК является региональным членом «Гринпис Интернешнл». Основной целью АСОК стало сохранение Антарктиды и окружающих ее островов и вод Южного океана в качестве последнего не тронутого человеческой деятельностью резерва нашей планеты. Секретариат АСОК базируется в г. Вашингтоне, США. Коалиция осуществляет свою деятельность на добровольные пожертвования, членские взносы и гранты различных экологических фондов. На ежегодных КСДА АСОК готовит большое число документов, в которых делаются предложения по укреплению мер охраны природы в регионе. В первое десятилетие XXI в. значительно возросла роль АСОК при обсуждении многих вопросов повестки дня очередных КООС и КСДА. Во многом это объясняется значительным влиянием этой общественной организации на правительственные круги некоторых ведущих держав западного мира — Консультативных

сторон Договора об Антарктике. Подобная позиция используется АСОК в случае декларации поддержки принципов охраны природы в предвыборных кампаниях политических лидеров этих государств. Поэтому использование КСДА как межправительственного органа управления Антарктикой может достигать эффективных результатов при активной поддержке совместных усилий правительственных делегаций этих государств и «независимой» организации АСОК.

В ежегодных КСДА в качестве наблюдателей принимают участие делегации АСОК, ЮНЕП, МСОП, а в отдельных совещаниях — делегация WWF. Вышеназванные международные общественные природоохранные организации занимают весьма активную позицию на этих международных форумах, используя их в качестве переговорной площадки по достижению целей, поставленных перед этими организациями.

После создания АНТКОМ активное участие в его ежегодных сессиях и на межсессионных полях стала принимать международная природоохранная организация «Антарктический альянс». В ее структуру входят более 30 природоохранных организаций, в том числе WWF, «Гринпис интернешнл», Международный фонд защиты животных и Фонд Пью и др., а также всемирно известные киноактеры, деятели науки и бизнеса. Основной целью Антарктического альянса в Южном океане является создание крупномасштабных заповедных зон, которые обеспечат сохранение ключевых экосистем региона.

Кроме общественных природоохранных организаций на решение вопросов сохранения окружающей среды на планете продолжает оказывать серьезное влияние Организация Объединенных Наций (ООН), созданная в 1945 г. На основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 от 15 декабря 1972 г. была создана программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) со штаб-квартирой в Найроби, Кения, способствующая координации охраны природы на общесистемном уровне. Основной целью ЮНЕП является организация и проведение мер, направленных на защиту и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. Деятельность ЮНЕП включает в себя различные проекты в области атмосферы Земли, морских и наземных экосистем. Также ЮНЕП играет значительную роль в развитии международных конвенций в области экологии и охраны окружающей среды, часто сотрудничает с государствами и неправительственными международными организациями. ЮНЕП часто спонсирует имплементацию связанных

с экологией проектов. В сферу деятельности ЮНЕП также входит разработка рекомендаций и международных договоров по таким вопросам, как потенциально опасные химикаты, трансграничное загрязнение воздуха и загрязнение международных судоходных русел. Всемирная метеорологическая организация совместно с ЮНЕП в 1988 г. основали Межправительственную группу экспертов по изменению климата. ЮНЕП является также одним из соучредителей Глобального экологического фонда.

Импульсом для создания ЮНЕП стало успешное проведение летом 1972 г. в г. Стокгольме, Швеция международной конференции ООН по вопросам окружающей среды. День открытия этой конференции — 5 июня впоследствии был определен ООН как Международный день охраны окружающей среды. В подготовленной на этой конференции Декларации некоторые принципы (2, 4, 5 и 7) имеют прямое отношение к Антарктике. Они указывают на необходимость охраны отдельных видов природных ресурсов, включая воду, воздух, землю, флору и фауну и особенно репрезентативные образцы естественных экосистем. Очевидным развитием Стокгольмской Декларации стала разработка в 1976–1978 гг. группой экспертов ЮНЕП принципов разделения природных ресурсов, которые были представлены на Генеральную Ассамблею ООН. Среди них — принцип предварительной оценки воздействия на окружающую среду, принцип предварительного уведомления, обмена информацией и взаимных консультаций, принцип материальной ответственности за экологический ущерб и др.

В 1987 г. ЮНЕП подготовил доклад для Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития, в котором один из разделов был посвящен Антарктике. В нем решение вопросов охраны окружающей среды увязывалось с обеспечением управления Антарктикой в интересах всего человечества, сохранением ее ценности для научных исследований и упрочением ее статуса как демилитаризованной, безъядерной зоны мира.

Большое внимание вопросам охраны окружающей среды глобального масштаба, касающимся и антарктического региона, было уделено в Конвенции по регулированию китобойного промысла 1946 г., в Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г., в Международной конвенции относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г., в Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других

материалов 1972 г., в Конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., в Протоколе о вмешательстве в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению веществами, иными, чем нефть, 1973 г., в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., в Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., в Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г., в Киотском Протоколе 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

Принятые в структурах ООН и в международных общественных природоохранных организациях нормы правового регулирования и практической деятельности человека на нашей планете, безусловно, нашли свое отражение и в антарктическом регионе. В то же время следует не забывать, что Система Договора об Антарктике не входит в структуру ООН и имеет свою собственную нормативно-правовую базу по осуществлению практической деятельности в Южном полярном регионе. Среди антарктического сообщества широко распространено мнение, что Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г. был создан как своеобразный вызов и альтернативное решение основным положениям Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. Автор настоящей статьи полагает, что Конвенция 1988 г. не столько противоречила духу и букве Мадридского Протокола, сколько способствовала его разработке. Чтобы сделать такой вывод, необходимо подробно изучить текст Конвенции 1988 г., после чего становится понятным, что она является одним из образцовых природоохранных актов международного права.

Конвенция 1988 г. касалась всех возможных областей охраны окружающей среды Антарктики — ограничения вредных воздействий, установления рационального режима эксплуатации минеральных ресурсов, осуществления охраны резерватов (особо охраняемых и особо управляемых районов), регулирования международного сотрудничества. По существу, в ней нашло отражение и было реализовано большинство основных международно-правовых принципов охраны окружающей среды. В статье 2 «Цели и общие принципы» указывается, что участники Конвенции будут обеспечивать оценку возможного воздействия освоения минеральных ресурсов Антарктики на окружающую среду. В статье 4 еще более определенно говорится о необходимости предварительной оценки и о невозможности освоения без нее минеральных ресурсов.

Вынесение предварительных оценок было предусмотрено и в других случаях применения Конвенции. Нашел в Конвенции отражение и принцип предварительного уведомления, обмена информацией и взаимных консультаций в связи с возможностью нежелательных последствий для окружающей среды. Нужно отметить, что Конвенция 1988 г. не обходила и такой принцип, как мирное и эффективное разрешение споров. Особо следует выделить значение Конвенции в плане материальной ответственности за ущерб, причиненный окружающей среде. Таким образом, Конвенция 1988 г. не декларативно провозглашала необходимость охраны окружающей среды, а предусматривала конкретные материальные меры для ее обеспечения. Как видно, все эти положения были приняты и в Мадридском Протоколе 1991 г. и последующих приложениях к нему. Таким образом, разработка Мадридского Протокола осуществлялась не с «чистого листа», а на основе большой подготовительной работы, которая была проделана международными экспертами в прошлые годы, как в Системе Договора об Антарктике, так и в различных организациях ООН, т.е. этот Протокол появился не вопреки, а благодаря многолетнему труду разработчиков подобных правовых документов.

РОЛЬ МАДРИДСКОГО ПРОТОКОЛА В СИСТЕМЕ ДОГОВОРА ОБ АНТАРКТИКЕ

Вопросы сохранения окружающей среды в Южном полярном регионе приобрели все более возрастающее влияние в антарктическом сообществе в конце XX — начале XXI в. Этому способствовали вступление в силу в 1998 г. Мадридского Протокола, большая активность КООС в работе очередных КСДА, наибольший объем рабочих и информационных документов, которые рассматриваются в рамках этого Комитета по отношению к общему числу подобных документов на КСДА, преобладающее число Мер, Решений и Резолюций очередных КСДА, посвященных природоохранным вопросам. Можно с уверенностью сказать, что за периодом попытки использования биологических и минеральных ресурсов Антарктики после принятия Мадридского Протокола в 1991 г. в антарктическом сообществе наступил период охраны окружающей среды и изучения влияния изменчивости климата Антарктики на этот регион и другие области земного шара. В деятельности большинства национальных антарктических программ обязательным стало выполнение требований Мадридского Протокола, а вопросы науки и международного сотрудничества стали уходить на второй план.

Некоторые Консультативные стороны предлагают официально перенести такие пункты повестки дня КСДА, как «научные вопросы» и «влияние глобальных климатических изменений на Антарктику», исключительно в повестку дня КООС. Тем самым акцент обсуждения повестки дня КСДА может устойчиво еще больше смещаться в сторону КООС. Большая дискуссия разгорелась на XXX КСДА в г. Нью-Дели (Индия) в 2007 г. по вопросу рассмотрения создания в Антарктике Морских охраняемых районов (МОР). Некоторые участники дискуссии полагали, что это новое направление деятельности необходимо поручить КООС в рамках положений Приложения 5 «Охрана и управление районами» Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике. Однако было принято решение о необходимости рассмотрения этих вопросов в структуре АНТКОМ. Таким образом, очевидным стало расширение полномочий КООС. В итоге все это может привести к ослаблению политической роли КСДА в современной Системе Договора об Антарктике.

Серьезным достижением Мадридского Протокола стало требование обязательной предварительной разработки Оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС) на любую разрешенную Договором об Антарктике деятельность в этом регионе. Данная процедура обязывает заявителя деятельности в Антарктике не только подробно рассмотреть ее содержание и условия выполнения, но и предварительно оценить уровень воздействия такой деятельности на окружающую среду, а также предусмотреть меры по ликвидации чрезвычайных последствий осуществления деятельности. Статьями 2 и 3 Приложения 1 Мадридского Протокола предусматриваются Первоначальная и Всесторонняя ОВОС. Первая из них означает, что перед началом осуществления деятельности невозможно определить масштаб ее влияния на окружающую среду, т.е. будет ли она иметь менее чем незначительное или ограниченное во времени воздействие. Второй тип Оценки предусматривает, что подобное воздействие будет иметь более чем незначительное или проходящее во времени воздействие. Как правило, Всесторонняя ОВОС разрабатывается на абсолютно новый вид деятельности, строительство в Антарктике или другие масштабные мероприятия, связанные с широким воздействием на окружающую среду. Проект Всесторонней ОВОС в обязательном порядке распространяется всем Сторонам КООС для рассмотрения и получения возможных замечаний как минимум за 120 дней до начала проведения очередного заседания КООС, в то время как Первоначальная ОВОС

рассматривается по принятой национальной процедуре уполномоченными для этого органами государственной исполнительной власти.

Как известно, Мадридский Протокол был одобрен в Российской Федерации Федеральным законом «О ратификации Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» от 24 мая 1997 г. № 79-ФЗ. Его практическое применение было определено Постановлениями Правительства Российской Федерации «Об обеспечении выполнения положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» от 18 декабря 1997 г. № 1580 и «Об утверждении порядка рассмотрения и выдачи разрешений на деятельность российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике» от 11 декабря 1998 г. № 1476. Этими нормативными актами в нашей стране был утвержден достаточно строгий разрешительный порядок возможности осуществления практической деятельности в Антарктике российскими гражданами и российскими юридическими лицами. Разрешения на выполнение деятельности в Антарктике выдаются Росгидрометом по согласованию с Росприроднадзором, МПР России и МИД России. Максимальный срок действия Разрешения — 5 лет. Начиная с 1998 г. по 23 мая 2016 г. в России было выдано 84 Разрешения на осуществление деятельности в Антарктике.

Предварительная разработка ОВОС на деятельность в Антарктике в первую очередь обеспечивает меры по сохранению окружающей среды региона, в то же время наличие хорошо подготовленных оценок дает возможность государству на практике реализовывать свои проекты, которые по политическим мотивам нежелательны для некоторых Консультативных Сторон. Прекрасной иллюстрацией этому может служить проникновение в уникальное подледниковое озеро Восток через глубокую ледяную скважину, пробуренную на российской антарктической станции Восток. Когда в 1994 г. международным коллективом российских и британских ученых был открыт этот уникальный природный водоем, находящийся почти под 4-километровой толщей льда, наиболее доступным местом для проникновения в водную толщу этого озера для последующего его изучения контактными методами стала глубокая ледяная скважина, которая была заложена российскими специалистами на станции Восток в 1990 г. В феврале 1998 г. глубина забоя этой скважины составляла 3623 м, что означало нахождение границы «лед–вода» в 130 ± 20 м под забоем скважины. В качестве буровой заливочной жидкости в скважине рос-

сийскими специалистами применялась смесь керосина и фреона, что обеспечивало плотность этой жидкости равной плотности окружающего льда и препятствовало возникновению эффекта «горного давления», который приводит к сужению диаметра «сухой» скважины. Некоторая часть антарктического научного сообщества, представленного в Научном комитете по антарктическим исследованиям (СКАР), подогреваемая выступлениями АСОК, стала выражать серьезную озабоченность возможностью загрязнения реликтовых вод подледникового озера опасными для всего живого химическими соединениями российской буровой жидкости и потребовала от российской стороны приостановить буровые работы до разработки и одобрения экологически чистой технологии проникновения в озеро. В конце 1998 г. Министерство науки и технологий Российской Федерации объявило открытый конкурс на разработку такой технологии. Она была создана в конце 2000 г. совместным коллективом Санкт-Петербургского Горного института Минобрнауки России и Арктического и антарктического НИИ Росгидромета. В марте 2001 г. данная технология успешно прошла Государственную экологическую экспертизу России. В июле 2001 г. делегация России на IV заседании КООС и XXIV КСДА в Санкт-Петербурге представила рабочий документ РД029 «Экспертное заключение на проект “Обоснование и разработка экологически чистой технологии проникновения в подледниковое озеро Восток (Антарктида)”», который дал возможность ознакомить антарктическое сообщество с российскими предложениями по экологически чистому вскрытию водной толщи озера Восток. Это сообщение произвело эффект информационного взрыва, т.к. большая часть представителей антарктического сообщества полагала, что российская наука в 90-е гг. XX в. практически прекратила свое существование. В США были срочно организованы геофизические исследования по определению пространственных характеристик этого уникального природного водоема, при этом Россия, в соответствии с положениями Договора об Антарктике 1959 г., предоставила своим американским коллегам возможность базирования их исследовательского самолета на ледовом аэродроме российской станции Восток в летнем сезоне 2000/01 г. Одновременно Национальный научный фонд США, возглавляющий Антарктическую программу этой страны, объявил конкурс на разработку технологии быстрого бурения ледника, получившей название FASTDRILL.

В 2002 г. на V заседании KOOC и XXV КСДА в г. Варшаве делегация России представила проект Всесторонней ОВОС на экологически чистый отбор проб воды из поверхностного слоя озера Восток через глубокую ледяную скважину на станции Восток (РД019 «Непосредственное проникновение в подледниковое озеро Восток. Оценка воздействия на окружающую среду (предварительная стадия)»). По результатам обсуждения была создана межсессионная контактная группа (МКГ), которая сделала свои замечания к российскому документу. Вскоре после окончания XXV КСДА в американском городе Санта-Крус состоялась презентация технологии быстрого бурения ледников FASTDRILL. К разочарованию официальных представителей Национального научного фонда США, эта технология оказалась неприменима в условиях антарктической станции Восток. Дело в том, что постоянная температура снежно-фирновой толщи этого района Антарктиды составляет -55°C , в то время как предельно низкая температура окружающей среды, допускаемая для применения технологии FASTDRILL, равняется -35°C . В результате Антарктическая программа США сразу же потеряла всякий интерес к выполнению работ и исследований в районе подледникового озера Восток. В 2003 г. на VI заседании KOOC и XXVI заседании КСДА Россия представила рабочий документ РД001 «Отбор проб воды подледникового озера Восток. Оценка воздействия на окружающую среду (пересмотренный проект Всесторонней оценки окружающей среды)», в котором были даны ответы на замечания МКГ, созданный в 2002 г. В то же время Россия вновь получила дополнительные вопросы и замечания, подготовка ответа на которые была весьма затруднительной. Главным таким вопросом стала необходимость натурных испытаний российской технологии на каком-либо другом подледном объекте. С логистической и, главное, финансовой точек зрения проведение таких работ для России в то время не представлялось возможным. С 2003 по 2010 г. Россия регулярно информировала антарктическое сообщество на заседаниях KOOC и КСДА о ходе своих исследований озера Восток и подготовке ответов на вопросы и замечания, сделанные в 2003 г.: ИД018 «Российские исследования подледникового озера Восток» и ИД023 «Бурение дополнительных 50 м глубокой скважины 5Г-1 на станции Восток. Первоначальная оценка окружающей среды» (XXVI КСДА (Мадрид, 2003); ИД068 «Российские исследования подледникового озера Восток в сезоне 2005/06 г. и планы работ на сезон

2006/07 г.», ИД069 «Бурение дополнительных 75 метров глубокой скважины 5Г-1 на станции Восток. Первоначальная оценка окружающей среды» (XXIX КСДА (Эдинбург, 2006)); ИД063 «Предварительные результаты российских экспедиционных исследований подледникового озера Восток в 2006–2007 гг.» (XXX КСДА (Нью-Дели, 2007)); ИД044 «Результаты российских исследований подледникового озера Восток в сезоне 2007/08 г.» (XXXI КСДА (Киев, 2008)); ИД043 «Результаты российских работ в глубокой ледовой скважине на станции Восток при осуществлении проекта проникновения в водный слой подледникового озера в сезоне 2008/09 г.» (XXXII КСДА (Балтимор, 2009)); ИД090 «Результаты российских исследований подледникового озера Восток в сезоне 2009/10 г.»; РД059 «Ответы на замечания по ВООС «Отбор проб воды подледникового озера Восток» (XXXIII КСДА (Пунта-дель-Эсте, 2010)).

Ключевыми стали заседания IX KOOC — XXIX КСДА и XIII KOOC — XXXIII КСДА. На первом из них в британском г. Эдинбурге в 2006 г. наша делегация сообщила в своем ИД069 на XXVI КСДА, что наши коллеги из Дании провели незапланированные независимые испытания российской технологии проникновения в водную толщу подледникового озера Восток при осуществлении своих буровых работ в северной части о. Гренландия, где неожиданно создались природные условия, моделирующие ситуацию с озером Восток. Таким образом, самый сложный вопрос, поставленный перед Россией антарктическим сообществом в 2003 г., был снят с повестки дня. В 2010 г. в уругвайском г. Пунта-дель-Эсте на XIII KOOC и XXXIII КСДА Россией были представлены ответы на все замечания международного сообщества к нашему проекту. Итоги этих заседаний легли в основу заключительной всесторонней ОВОС на экологически чистый отбор проб из поверхностного слоя вод подледникового озера Восток через глубокую ледяную скважину 5Г на станции Восток. В соответствии с принятой в России процедурой, Российская антарктическая экспедиция получила Разрешение Росгидромета от 23 ноября 2010 г. № 067 на выполнение этих работ, которые были успешно завершены 5 февраля 2012 г. на станции Восток. В этот день российские буровики на глубине ледника 3769 м успешно осуществили проникновение в водную толщу озера. Как и ожидалось, вода из поверхностного слоя озера поднялась вверх по стволу скважины, выталкивая над собой более легкую заливочную буровую жидкость из смеси

керосина и фреона. Тем самым была доказана справедливость теоретических выводов, сделанных в 2001 г. разработчиками упомянутой выше технологии экологически чистого проникновения в подледниковое озеро Восток. По своему научному эффекту и международному значению это событие сравнивалось с посадкой человека на Луну. Однако, в отличие от соперничества в «лунном проекте», на этот раз первенствовали российские, а не американские специалисты. В следующем летнем антарктическом сезоне 2012/13 г. российские буровики разбурили и подняли на поверхность ледяной керн, образованный из «свежезамороженной» воды из подледникового озера Восток. Таким образом, этот уникальный исследовательский результат стал не только одним из высочайших достижений отечественной инженерной мысли, но и триумфом природоохранного подхода в организации и проведении этих работ, который полностью соответствовал требованиям Мадридского Протокола. Напомним, что Россия в течение 12 лет упорно шла к этому историческому результату, сохраняя свою открытость перед международным антарктическим сообществом, информируя его обо всех подготовительных мероприятиях и необходимых промежуточных операциях, а также абсолютно соблюдая все требования Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике. Последнее обстоятельство было особо подчеркнуто АСОК, которая в своем информационном листке, распространяемом среди участников КСДА в 2012 г., отметила, что требования Мадридского Протокола не могут обеспечить запрет на виды деятельности в Антарктике, нежелательные для природоохранного сообщества. АСОК и некоторые стороны Договора, поддерживающие эту общественную организацию, до настоящего времени убеждены, что российская технология не обеспечивает реальную чистоту реликтовых вод озера от загрязнения, хотя эта позиция не подкреплена никакими научными результатами.

Требования Приложения 1 «Оценка воздействия на окружающую среду» Мадридского Протокола стали не только важнейшим инструментом сохранения окружающей среды Южного полярного региона, но и мощным аргументом осуществления уникальных научных экспериментов в Антарктике.

К сожалению, мы вынуждены констатировать, что вступление в силу Мадридского Протокола в 1998 г. на практике не означало выполнения всеми государствами, ратифицировавшими его, всех положений этого акта международного

права. Так, пункт 1 Статьи 1 Приложения 1 Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике гласит, что «воздействие на окружающую среду упомянутой в Статье 8 Протокола предлагаемой деятельности должно подвергаться рассмотрению до начала такой деятельности в соответствии с надлежащими национальными процедурами». На практике получилось так, что, несмотря на ратификацию Мадридского Протокола, в некоторых Консультативных сторонах Договора необходимые национальные процедуры до сих пор так и не были созданы. Поэтому Оценки воздействия на окружающую среду заявляемой деятельности в Антарктике либо не рассматриваются уполномоченным государственным органом власти, либо не подготавливаются вообще. Данная ситуация создает крайне негативные условия для возможности осуществления различных видов неправительственной деятельности в Антарктике с территориями таких стран и их контроля. Как известно, в Системе Договора существуют два вида рассмотрения заявок на выполнение деятельности в Антарктике: разрешительный и уведомительный. Первый из них означает выдачу специальных Разрешений уполномоченными органами государственной власти на деятельность в Антарктике после рассмотрения заявок на такую деятельность, Оценок воздействия на окружающую среду этой деятельности и других необходимых документов, подтверждающих квалификацию, техническую оснащенность и другие требования к заявителю. Второй ограничивается заявкой на вид деятельности и подготовкой Оценки воздействия на окружающую среду этой деятельности. Разрешительный порядок установлен правительствами Австралии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Германии, Новой Зеландии, России, Франции, Японии; уведомительный — Нидерландов, Норвегии, США, Чили. Официальных сведений о подобных порядках других Консультативных сторон не опубликовано. Обычно правительства этих стран делают заявление о том, что в Антарктике у них реализуются только национальные научные программы, но на практике реальная ситуация разительно отличается от официальных заявлений. В государствах, в которых отсутствует национальная процедура рассмотрения заявок на выполнение деятельности в Антарктике, создаются туристические агентства, различные неправительственные организации, спонсирующие и организующие различные акции спортивного, образовательного и культурного характера. В некоторых случаях предлагаемые акции, как, например, первое «Антарктическое биеннале» украин-

ского художника А.Е. Пономарева в 2017–2018 гг., противоречат основным положениям Договора об Антарктике, объявляя этот регион общим наследием всего человечества, несмотря на то, что проект двухлетней художественной выставки с одновременным проведением интеллектуальных форумов о будущем Антарктики в масштабе всего человечества имеет общегуманитарный характер. Однако его реальная постановка ассоциируется с позицией стран Третьего мира, которые в 70-е гг. XX в. обращались в ООН с предложениями о передаче прав международного управления Южным полярным регионом от ограниченного количества стран — Консультативных сторон Договора об Антарктике в структуру ООН, объявляя этот регион «общим наследием человечества». Как известно, решения, принятые в конце 1970-х гг. на Генеральных Ассамблеях ООН, подтвердили полномочия Договора об Антарктике и существующий статус управления этим регионом.

Большую логистическую опасность для деятельности национальных антарктических программ представляет экстремальный туризм в регионе. Дело в том, что Антарктика является единственным континентом на планете, где отсутствуют поисковые и аварийно-спасательные службы. Все подобные операции, в случае необходимости их проведения, осуществляются силами и средствами национальных антарктических программ, которые финансируются исключительно из средств государственных бюджетов своих стран. В результате поставленные перед этими программами задачи выполняются не в полном объеме, а в некоторых случаях проведение внеплановых поисковых и аварийно-спасательных работ может сказаться и на безопасности жизнедеятельности антарктических станций и их персонала. Причиной всех этих ситуаций продолжает оставаться отсутствие национальных процедур по рассмотрению возможностей осуществления деятельности в Антарктике гражданами и юридическими лицами Консультативных сторон Договора. Российская Федерация неоднократно указывала на необходимость принятия таких процедур во всех Консультативных сторонах в своих рабочих и информационных документах, представляемых на КСДА. К ним относятся:

– ИД65 «Концепция и структура Федерального Закона Российской Федерации “О регулировании деятельности российских граждан и юридических лиц в Антарктике”» (XXX КСДА, Нью-Дели, 2007);

– РД50 «Предложения по регулированию экстремального туризма и неправительствен-

ной деятельности в Антарктике» (XXXI КСДА, Киев, 2008);

– РД44 «Проблемы национального контроля туристической и неправительственной деятельности в Антарктике» (XXXII КСДА, Балтимор, 2009);

– РД32 «О возможностях мониторинга экстремального туризма и неправительственных экспедиций в Антарктике» (XXXVIII КСДА, София, 2015).

Однако, к сожалению, никаких практических шагов по ликвидации этого правового пробела со стороны других Консультативных сторон предпринято не было.

Ситуация еще больше осложнилась в связи с принятием в 2005 г. на XXVIII КСДА Приложения 6 «Материальная ответственность в случае наступления чрезвычайных экологических ситуаций» Мадридского Протокола. По данным на 23 мая 2016 г. только 13 Консультативных Сторон (Австралия — 15.05.2014 г., Великобритания — 18.04.2013 г., Испания — 17.12.2008 г., Италия — 12.10.2011 г., Нидерланды — 28.04.2014 г., Новая Зеландия — 31.05.2013 г., Норвегия — 24.05.2013 г., Перу — 10.07.2007 г., Польша — 15.01.2009 г., Россия — 27.03.2013 г., Финляндия — 14.12.2010 г., Швеция — 08.06.2006 г., Южная Африка — 12.11.2013 г.) из 29 официально одобрили это Приложение. Во многом данная ситуация обуславливается и отсутствием национальных процедур на деятельность в Антарктике, а также необходимостью изменения своих внутренних законодательных актов, т.к. положения Приложения 6 требуют обязательного страхования всех видов деятельности в Антарктике, включая поисковые и аварийно-спасательные операции. Кроме того, необходимо внести соответствующие изменения в национальные административные и уголовные кодексы за нарушения, связанные с осуществлением деятельности в Антарктике, как правительственных, так и неправительственных операторов. Российская Федерация выполнила все эти требования, приняв 5 июня 2012 г. Федеральные законы «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» №50-ФЗ и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике” № 50-ФЗ» № 51-ФЗ, а также 10 подзаконных актов (Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации и ведомственные приказы МПР России

и Росгидромета), что позволило нашей стране официально присоединиться 7 марта 2013 г. к этому Приложению Мадридского Протокола, одоблив соответствующую Меру XXVIII КСДА.

Свою озабоченность крайне медленными темпами одобрения Приложения 6 Мадридского Протокола наша страна выразила в своем РД-33 «О проблемах одобрения Приложения 6 «Материальная ответственность в случае наступления чрезвычайных экологических происшествий» Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» (XXXVIII КСДА, София, 2015).

Еще одним вызовом к внедрению Мадридского Протокола и шести его Приложений в практику деятельности Сторон Договора об Антарктике, на взгляд автора, является ситуация с Особо охраняемыми и Особо управляемыми районами Антарктики (ООРА и ОУРА). Организация подобных районов предусматривается требованиями Приложения 5 «Охрана и управление районами» Мадридского Протокола. В соответствии со Статьей 3 Приложения 5, ООРА — любой район, включая любой морской район, может быть определен как Антарктический особо охраняемый район в целях охраны исключительно важных экологических, научных, исторических, эстетических или первозданных природных ценностей, любого сочетания этих ценностей или ведущихся или планируемых научных исследований. ОУРА — любой район, включая любой морской район, где проводится или может проводиться в будущем какая-либо деятельность, может быть определен как Антарктический особо управляемый район в целях содействия планированию и координации деятельности, предотвращения возможных конфликтов, совершенствования сотрудничества между Сторонами и сведения к минимуму воздействия на окружающую среду (Статья 4 Приложения 5).

На 23 мая 2016 г. КСДА по представлению КООС было утверждено 72 ООРА и 6 ОУРА. Примечательно, что заявителями таких районов стали: ООРА США — 16, Великобритания — 13, Австралия — 12, Новая Зеландия — 10, Чили — 8, Аргентина — 4, Италия, Китай — по 3, Индия, Россия, Польша и Франция — по 2, Испания, Норвегия, Корея и Япония — по 1. ОУРА США — 5, Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Индия, Испания, Китай, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, Польша, Россия, Румыния, Чили, Эквадор — по 1. Превышение числа заявителей ООРА и ОУРА над общим количеством таких районов связано с тем, что некоторые ООРА и ОУРА находятся

под совместным режимом управления. Национальное представительство и соответствующее количество заявленных ООРА и ОУРА отражает практическую заинтересованность данных стран в использовании этого правового инструмента Мадридского Протокола в обеспечении своих государственных интересов в Антарктике. Если для США большое количество ООРА и ОУРА является следствием обеспечения их многообразных научных интересов в этом регионе с одновременным ограничением для проведения исследований другими Сторонами Договора, то для Великобритании, Новой Зеландии, Чили и Аргентины подобный подход обеспечивает укрепление своего национального суверенитета на ранее заявленные «территориальные сектора в Антарктике», которые были «заморожены» Статьей 4 Договора об Антарктике 1959 г.

Статьей 5 Приложения 5 Мадридского Протокола установлено, что каждый из ООРА и ОУРА должен иметь четко обозначенные границы и Планы управления такими районами. Согласно Статье 6 Приложения 5 Планы управления ООРА или ОУРА обсуждаются на КООС и далее рассматриваются на КСДА, на котором они принимаются в качестве соответствующей Меры КСДА. Если после принятия такой Меры КСДА в адрес Секретариата Договора об Антарктике не поступает каких-либо замечаний от Консультативных Сторон, то эта Мера автоматически вступает в силу через 90 дней после ее принятия на КСДА. Максимальный срок действия Плана управления составляет 5 лет.

Объектами охраны в ООРА и ОУРА становятся определенные виды живой или неживой природы, которые нуждаются в такой охране. Вполне естественно, что такие объекты находятся под воздействием не только антропогенной деятельности, но и крупномасштабных природно-климатических факторов, к которым относятся: изменения трофических связей биологических организмов, наступившие из-за климатической изменчивости или стихийных бедствий, крупномасштабные изменения ледяного покрова, катастрофические природные явления (цунами, землетрясения и др.), вирусные заболевания живых организмов, связанные с трансграничными переносами, и т.д. Данные обстоятельства, на наш взгляд, требуют проведения заявителями ООРА и ОУРА специального мониторинга состояния природных ценностей, определенных как объекты охраны в таких районах. Такой мониторинг необходимо выполнять при подготовке очередного пересмотренного плана управления ООРА и ОУРА. Делегация

России на XXXIV, XXXVI и XXXVII КСДА в 2011, 2013 и 2014 гг. представляла свои соображения по данному вопросу в следующих рабочих документах:

– РД57 «О необходимости постоянного мониторинга ценностей Особо охраняемых и Особо управляемых районов Антарктики»;

– РД21 «Анализ ценностей живой природы в ООРА и ОУРА»;

– РД59 «Неформальное межсессионное обсуждение необходимости проведения мониторинга охраняемых ценностей ООРА в связи с пересмотром Планов управления ООРА».

Однако российские предложения не нашли поддержки у участников их обсуждения. Дело в том, что организация такого вида мониторинга природных объектов автоматически влечет за собой резкое удорожание стоимости операционных расходов на проведение очередных национальных антарктических экспедиций. Причем заявители наибольшего количества ООРА и ОУРА будут связаны с наибольшим объемом таких расходов. Примечательно, что ни одна из сторон, которая возражала против российских предложений, никогда не упоминала о финансовой составляющей проблемы. В качестве аргументов приводились мнения о существенном влиянии проведения мониторинга природных ценностей на уязвимые экосистемы Антарктики. С другой стороны, весьма очевидными являются соображения о необходимости регулярной проверки состояния природных объектов охраны. Может быть, их численность уже резко сократилась или они исчезли вовсе? Может быть, следует изменить пространственные границы таких районов? Таким образом, российский подход к этой проблеме продиктован исключительно целями и задачами Мадридского Протокола и желанием сделать меры по поддержке и сохранению уникальной окружающей среды Антарктики наиболее эффективными. Вполне возможно, что подобный российский подход временно ограничил желание Сторон Договора создавать новые ООРА и ОУРА.

С этой точки зрения весьма примечательным стал факт предложения КНР о создании ОУРА в районе Купола А, где расположена китайская сезонная полевая база Куньлунь, сделанного на XXXVI КСДА в 2013 г. (РД008 «Предложение по новому Особо управляемому району Антарктики “Китайская антарктическая станция Куньлунь (Купол А)”»). Предлагаемый КНР район занимает площадь 19764 км² на высоте более 4 тыс. метров над уровнем моря и является одним из наиболее труднодоступных в центральной части Восточной Антарктиды. Он чрезвычайно редко посещается какими-либо национальными антарктическими экспедициями и тем более туристическим группами. В связи с этим прослеживается очевидное желание китайской стороны создать подобный район с политическими, а не природоохранными целями. Вероятно, именно этот факт и является причиной отсутствия консенсуса при рассмотрении соответствующего предложения делегации КНР на заседаниях КООС.

Приведенные в настоящей статье факты убедительно показывают, что Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике стал важнейшим событием в общем развитии Системы Договора об Антарктике. При всем общегуманитарном значении этого акта международного права, отдельные его Стороны стремятся использовать его положения для обеспечения своих политических интересов в Антарктике. К сожалению, очевидным убедительным фактом является нежелание отдельных Консультативных Сторон создать в своих странах реально действующие правовые основы внедрения положений Мадридского Протокола в свою практическую деятельность в Антарктике. Российская Федерация на своем примере показывает, что, несмотря на наличие весьма серьезных экономических проблем, наша страна обеспечивает выполнение всех основных положений Мадридского Протокола и создала эффективно действующий правовой механизм по его имплементации.