

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АНТАРКТИКИ

ИТОГИ 39-го КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕЩАНИЯ ПО ДОГОВОРУ ОБ АНТАРКТИКЕ XXXIX КСДА



Большинство наших соотечественников воспринимают Антарктику как регион мира, международного сотрудничества и науки. Именно эти направления деятельности стали основными постулатами Договора об Антарктике 1959 года, который подписали правительственные делегации Австралии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Новой Зеландии, Норвегии, СССР, США, Франции, Чили, ЮАР, Японии. С тех пор число участников этого Договора расширилось до 53, одновременно расширялся круг конкретных задач этого акта международного права. В статье IX Договора об Антарктике предусматривалось, что его Стороны будут в последующем собираться через промежутки времени и в местах, которые будут ими определены, с целью обмена информацией, взаимных консультаций по вопросам Антарктики, представляющим общий интерес, а также разработки, рассмотрения и рекомендации своим правительствам мер, содействующих осуществлению принципов и целей настоящего Договора, включая меры относительно:

- а) использования Антарктики только в мирных целях;
- б) содействия научным исследованиям в Антарктике;
- в) содействия международному научному сотрудничеству в Антарктике;
- г) содействия осуществлению прав инспекции, предусмотренных в Статье VII Договора.

Такие общие собрания получили название Консультативных совещаний по Договору об Антарктике (КСДА). Они собирались с 1961 по 1992 год один раз в два года, начиная с 1994 года — ежегодно в странах — Консультативных Сторонах Договора в порядке расположения их названий по латинскому алфавиту. Решения, принятые на КСДА до 1994 года, назывались Рекомендациями, а с 1995 года — Мерами КСДА. Вступление в юридическую силу Рекомендаций и Мер КСДА достигалось только после официального их одобрения правительствами Консультативных Сторон Договора. Таким образом, КСДА создали основу для динамичного развития Договора об Антарктике, который весьма четко реагирует на различные вызовы и угрозы сложившемуся международному порядку управления Антарктикой.

С 23 мая по 1 июня 2016 года в столице Чили, г. Сантьяго проходили заседания XXXIX КСДА. 19-е заседание Комитета по охране окружающей среды (КООС) проходило с 23 по 27 мая. В совещании приняли участие делегации правительств 29 Консультативных Сторон Договора (Австралия, Аргентина, Бельгия, Болгария, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Испания, Италия, КНР, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, Польша, Россия, США, Украина, Уругвай, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швеция, Эквадор, ЮАР, Южная Корея, Япония) и 10 Неконсультативных Сторон (Беларусь, Венесуэла, Канада, Колумбия, Малайзия, Монако,

Португалия, Румыния, Турция и Швейцария), а также в качестве наблюдателей — международные межправительственные и общественные организации (Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики — АНТКОМ, Научный комитет антарктических исследований — СКАР, Совет управляющих национальных антарктических программ — КОМНАП, Всемирная метеорологическая организация ООН — ВМО, Международная гидрографическая организация — МГО, Коалиция стран Южного океана и Антарктики — АСОК, Международная ассоциация антарктических туристических операторов — МААТО, Межправительственная группа экспертов по изменению климата ООН — МГЭИК).

Российская делегация состояла из 5 человек:

Глава делегации:

Титушкин В. Ю. — заместитель директора Правового департамента МИД России.

Заместитель главы делегации:

Лукин В.В. — начальник Российской антарктической экспедиции (РАЭ), ААНИИ.

Члены делегации:

Тарасенко С.Ю. — ведущий специалист Логистического центра РАЭ, ААНИИ;

Чернышева Л.Б. — атташе Правового департамента МИД России;

Мельников Н.Н. — первый секретарь посольства Российской Федерации в Республике Чили.

Участниками XXXIX КСДА были подготовлены и представлены 21 рабочих и 96 информационных документов, 19 вспомогательных документов и 10 документов Секретариата, а на 19-м совещании Комитета по охране окружающей среды (КООС) — 38, 51, 4 и 5 соответственно. Наибольшее их количество было представлено делегациями:

– Чили (30 документов, из них — 15 совместно с другими странами);

– Великобритании (29, из них — 20 совместно с другими странами);

– США (19, из них — 12 совместно с другими странами);

– Аргентина (18, из них — 13 совместно с другими странами);

– Австралии (16, из них — 6 совместно с другими странами);

– Норвегия (12, из них — 8 совместно с другими странами).

Россия представила 2 рабочих и 7 информационных документов, один из которых носил совместный характер (с Португалией, Великобританией, Германией, Чили).

За прошедший после XXXVIII КСДА в г. София, Болгария год к Договору об Антарктике 1959 года и к Протоколу по охране

окружающей среды 1991 года не присоединились новые государства. По-прежнему участниками Договора об Антарктике являются 53 государства, из которых 29 вышеперечисленных имеют статус Консультативных сторон. Он дает им право принимать участие в обсуждениях любых вопросов повестки дня КСДА, принимать решения по ним или использовать свое право наложения вето на такие решения. К участникам XXXIX КСДА обратилось правительство Венесуэлы с просьбой предоставить им статус Консультативной Стороны, который оговорен в Статье IX Договора об Антарктике 1959 года. Для получения подобного статуса государство должно проводить существенную научную деятельность в Антарктике, такую как создание научной станции в регионе или направление туда научной экспедиции. Антарктическая программа Венесуэлы за последние годы дважды проводила свои национальные экспедиции в этот регион. Однако участники XXXIX КСДА не сочли эту деятельность существенной и отказали делегации Венесуэлы в предоставлении статуса Консультативной Стороны. Это решение вызвало резкое возмущение делегации Венесуэлы, и она даже на несколько дней прекратила посещение заседаний XXXIX КСДА и 19-й КООС. Примечательно, что инициаторами такого решения были не делегации США, Австралии или Великобритании, а делегации Чили и Аргентины.

XXXIX КСДА прошло под знаком возрастающей роли вопросов, посвященных сохранению окружающей среды Антарктики и влиянию глобальных изменений климата на этот регион планеты. 4 октября 2016 года исполняется 25 лет со дня подписания в испанской столице, г. Мадриде, Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, который вошел в историю международных отношений, как Мадридский Протокол. Один из рабочих дней повестки дня совещания в Сантьяго был специально посвящен 25-летию со дня этого события, когда участники XXXIX КСДА и 19-й КООС приняли участие в работе симпозиума «25 лет принятия Мадридского Протокола». В этот день заслушивались документы, подготовленные Консультативными Сторонами к этому знаменательному событию. Представление документов не регламентировалось временными рамками и предполагало обширную дискуссию по данному вопросу. Все доклады были разделены на две группы: «Протокол как важное всемирное рамочное соглашение о сохранении и охране окружающей среды» и «Эффективность Протокола». По первому направлению были заслушаны 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 — «Ана-

Рабочий момент совещания.



лиз Протокола по охране окружающей среды и Приложений к нему» (Чили), «Эффективность Протокола с точки зрения науки» (СКАР), «Влияние Протокола по охране окружающей среды на результаты и поддержку научной деятельности» (КОМНАП), «Протокол по охране окружающей среды Антарктики с точки зрения экологических негосударственных организаций» (АСОК), «Протокол по охране окружающей среды Антарктики с точки зрения МААТО» (МААТО), «Вопросы Приложения VI к Протоколу» (Германия).

Россия подготовила информационный документ № 69 «Предпосылки создания Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике». В этом документе подробно рассматривались предварительные меры, предпринятые в структуре ООН и в Системе Договора об Антарктике, которые легли в основу подготовки Мадридского Протокола. Особое внимание уделялось тексту Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 года, в которой очень большое внимание было уделено вопросам охраны природы этого региона, в частности предусматривалась обязательная подготовка ОВОС для проведения геологоразведочных и горнодобывающих работ, процедуры по обмену информацией о планах проведения и результатах таких работ, порядок рассмотрения споров между Сторонами Конвенции, обязательное создание районов-резерватов (прототипы Особо охраняемых и Особо управляемых районов Антарктики — ООРА и ОУРА), материальная ответственность в случае нарушения основных положений данной Конвенции. Если на подготовку вышеназванной Конвенции потребовалось 6 календарных лет и 11 сессий Специального КСДА, то на разработку и принятие Мадридского Протокола понадобилось 2 года и только 4 сессии Специального КСДА. Дело в том, что многие правовые положения этой Конвенции легли в основу Мадридского Протокола и поэтому не требовали продолжительного обсуждения. Таким образом, Мадридский Протокол появился не вопреки Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики, а благодаря ей. Данный постулат абсолютно не вписывался в общий контекст заявленных на симпозиуме докладов, поэтому российский документ не был включен в список докладов симпозиума. Традиционно в Системе Договора об Антарктике существует мнение, что Мадридский Протокол стал возможен только благодаря «героическим усилиям» премьер-министров Франции и Новой Зеландии, которые в 1988 году отказались ратифицировать вышеназванную Конвенцию. Последняя обычно рассматривалась как результат «варварского» отношения антарктического сообщества к сохранению окружающей среды Антарктики. Однако российская делегация в комментариях к другим докладам четко обозначила свою позицию по данному вопросу, изложив ее в своих выступлениях по обоим направлениям работы симпозиума.

Юбилейный симпозиум был завершён принятием Сантьягской декларации в ознаменование 25-й годовщины подписания Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике.

Юбилейный симпозиум был завершён принятием Сантьягской декларации в ознаменование 25-й годовщины подписания Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике.

Продолжительные обсуждения участниками XXXIX КСДА вызвал вопрос о признании бессрочной Статьи 7 Мадридского Протокола, подготовленный делегацией США. Она гласит, что любая деятельность в Антарктике в отношении ее минеральных ресурсов, кроме научной, запрещается. Делегация США предложила проект Резолюции XXXIX КСДА о признании бессрочным текста вышеназванной статьи. В то же время пунктом 2 Статьи 25 Мадридского Протокола определено что «если по истечении



Коллективное фото участников Консультативного совещания.

50 лет со дня вступления в силу настоящего Протокола любая из Консультативных Сторон Договора об Антарктике того потребует путем обращения к Депозитарию, то будет создана так скоро, как это практически осуществимо, конференция для рассмотрения вопроса о том, как действует настоящий Протокол». Российская Федерация обратила внимание участников совещания именно на это обстоятельство, которое не дает юридических прав принятия односторонней резолюции в отношении определения сроков или бессрочности любой статьи Мадридского Протокола. 50-летний период вступления в силу Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике истекает в 2048 году, поэтому подобные изменения могут быть сделаны в тексте Мадридского Протокола только после наступления этой даты. Несмотря на то, что США имели преобладающее число сторонников подготовленного проекта Резолюции, она не была принята в первоначальном виде, а получила изменение формулировок, которые четко соблюдали юридическую чистоту этого документа.

Делегация Норвегии сделала заявление о нецелесообразности предоставления одних и тех же рабочих или информационных документов в повестках дня заседаний КСДА и КООС, предложив передавать все такие документы в структуру КООС, который более принципиально, как полагают авторы этого документа, относится к подобным вопросам. Российская Федерация возразила, указав, что проблемы изменения климата, вопросы научных исследований в Антарктике не могут быть ограничены проблемами охраны окружающей среды, а имеют другие, более крупные масштабы применения.

Вышеприведенные примеры наглядно показывают, что определенной группой стран в современной Системе Договора об Антарктике делается акцент на вопросы охраны окружающей среды, что в итоге может привести к преобразованию КСДА исключительно в КООС. Очевидно, что это не соответствует положениям внешнеполитической Доктрины Российской Федерации в отношении Антарктики, которая была сформулирована в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 605.

В соответствии с процедурой, принятой в Приложении 5 Мадридского Протокола «Охрана и управление районами», делегацией России был предложен Пересмотренный План управления ООРА №127 «Остров Хасуэлл». Этот новый план управления был утвержден на очередной пятилетний период Мерой «Е» XXXIX КСДА.

На XXXIX КСДА и 19-й сессии КООС серьезное внимание было уделено вопросам влияния Антарктики на глобальные климатические изменения. Во многом на это повлияло успешное проведение международной климатической конференции в Париже 30 ноября — 12 декабря 2015 года. В связи с этим активное участие в работе XXXIX КСДА и 19-й КООС приняли представители ВМО и МГЭИК ООН. Россия представила по данному вопросу информационный документ № 70 «Современные российские результаты исследований изменчивости климата в прошлом и в настоящее время». В нем было указано на серьезные отличия современных климатических изменений в Арктике и Антарктике — очевидное повышение среднегодовой температуры воздуха у поверхности обоих полярных регионов сопровождается абсолютно противоположным ходом динамики распространения ареалов морского льда. Так, если в Арктике повышение температуры воздуха сопровождается сокращением площади морских льдов, то в Антарктике аналогичному процессу в атмосфере соответствует четкое многолетнее увеличение площади морских льдов Южного океана. Этот феномен свидетельствует о еще недостаточной информации о внутренних причинно-следственных связях в климатической системе «атмосфера–лед–океан». Этот вывод был поддержан экспертами СКАР, ВМО и МГЭИК. Одновременно российский документ явно контрастировал общему направлению документов по данному вопросу, в которых утверждался вывод об общих тенденциях изменчивости климата, характерных для всей нашей планеты.

Делегация нашей страны обратила внимание участников КСДА на возникновение существенных правовых проблем для транзита участников РАЭ при возвращении из Антаркти-

ки через последние порты захода в странах Южного полушария (РД № 39 «К вопросу об «открытости ворот в Антарктику»). Дело в том, что в декабре 2015 года и в марте 2016 года сотрудники 60-й и 61-й РАЭ имели серьезные проблемы с иммиграционными властями ЮАР при осуществлении заходов НЭС «Академик Федоров» в порт Кейптаун, т.к. российские граждане не имели транзитных виз этого государства. Существующие иммиграционные правила ЮАР делают невозможными визиты наших судов в морские порты этого государства. Поставленные российской делегацией вопросы нашли широкий отклик всех государств «последнего порта» (Аргентина, Чили, Великобритания, ЮАР, Австралия, Новая Зеландия), некоторые из них выразили пожелание поделиться опытом решения подобных проблем в своих странах. Впоследствии делегации России и ЮАР провели неформальные консультации по решению этой проблемы и обменялись соответствующими нотами.

Большой интерес вызвала информация России о гидрографических исследованиях индо-океанского сектора Антарктики, выполненных океанографическим исследовательским судном «Адмирал Владимирский» Гидрографической службы Балтийского флота ВМФ России в январе–марте 2016 года (ИД № 68 «Российские гидрографические исследования в Южном океане в сезоне 2015/16 года»). Появление в Антарктике российского военно-морского флага вызывало серьезную озабоченность у правительств Австралии, Великобритании, Новой Зеландии и США, особенно после распространения информации об этом походе в средствах массовой информации еще весной 2015 года. Поэтому официальное сообщение о подобного рода прикладных исследованиях имело очень важное значение для нашей страны. Оно продемонстрировало как широкомасштабность отечественных исследований в этом регионе, так и полное соблюдение РФ положений Договора об Антарктике.

На полях XXXIX КСДА российская делегация провела неформальные консультации с делегациями США, Германии, Норвегии, ЮАР, Швейцарии, Польши.

Делегация США поблагодарила Россию за конструктивную позицию относительно проекта Резолюции XXXIX КСДА по Статье 7 Протокола по охране окружающей среды Договора об Антарктике. Большое внимание в беседах с представителями США уделялось правовому обеспечению рейса российского НЭС «Академик Трешников» по совместной российско-швейцарской программе в субантарктических и антарктических водах в летнем сезоне 2016/17 года, т.к. Швейцария до настоящего времени не присоединилась к Мадридскому Протоколу. Обсуждались вопросы выполнения российско-американских исследований в оазисе Вольтат, в которых американскую сторону представляют специалисты НАСА.

Представители делегации Германии обсудили с российской делегацией ход работы по подготовке совместной заявки на Морской охраняемый район в море Уэдделла, которую германская сторона хочет представить на сессии АНТКОМ в октябре–ноябре 2016 года в г. Хобарте (Австралия).

Норвежская сторона выразила заинтересованность в расширении программы ежегодных межправительственных консультаций с российской стороной по вопросам взаимодействия в Арктике, включив в нее и вопросы, связанные с Антарктикой.

Делегация Швейцарии организовала официальный обед для представителей всех Консультативных Сторон и некоторых наблюдателей, на котором была сделана презентация предстоящего российско-швейцарского рейса российского НЭС «Академик Трешников» вокруг Антарктиды в летнем сезоне 2016/17 года. Швейцарская сторона убедительно просила

представителей Росгидромета на XXXIX КСДА из состава российской делегации в случае необходимости выступить консультантами по данному вопросу. Российская сторона подтвердила, что данный рейс на его участке к югу от параллели 60 градусов южной широты будет проводиться под российским Разрешением с предварительной подготовкой необходимой документации.

Делегация Польши пригласила некоторые Консультативные стороны на неофициальный обед, в ходе которого была сделана презентация новых сооружений польской антарктической станции Арктовский. Дело в том, что к существующим капитальным сооружениям польской станции очень быстро приближается урез воды Адмиралтейского залива, на берегу которого построена эта станция. Природные причины этого явления (повышение уровня моря или эрозия береговой черты) до конца не поняты. Срок эксплуатации капитальных сооружений станции Арктовский значительно превышает 30 лет и требует серьезной реконструкции объектов. Эти обстоятельства делают вопрос о строительстве новой станции очевидным. Представитель антарктической программы Польши, директор института геофизики Польской Академии наук сделал презентацию проекта новой польской станции. Члены польской делегации неофициально выражали заинтересованность в использовании судов РАЭ по доставке строительных конструкций и материалов новой польской станции на о. Кинг Джордж, на что им было заявлено о необходимости подготовки официальных запросов польской стороной.

На протяжении всех восьми рабочих дней XXXIX КСДА ежедневно к участникам российской делегации обращались представители делегации Турции с приглашением посетить Посольство их страны в Чили для обсуждения планов возможных совместных работ в Антарктике. Как известно, 10 июля 2014 года был подписан Меморандум о взаимопонимании относительно антарктического сотрудничества между Арктическим и антарктическим НИИ и Антарктическим полярным научно-исследовательским центром Турции. Кроме деклараций о намерениях турецкая сторона после этого никогда не обращалась в ААНИИ с конкретными вопросами об их участии в работах РАЭ и на инфраструктуре нашей экспедиции в Антарктике. В то же время в завершившемся летнем сезоне 2015/16 года турецкие специалисты провели совместные антарктические исследования с партнерами из Украины на украинской антарктической станции Академик Вернадский и на борту совместно арендованного Украиной и Турцией аргентинского судна по маршруту его плавания из порта Ушуйя до украинской станции и обратно.

После известных событий в конце ноября 2015 года межгосударственное сотрудничество между Россией и Турцией почти полностью прекратилось. Последующие события показали, что турецкая сторона была готова для возобновления официальных связей с Россией в различных сферах деятельности, в том числе и в Антарктике.

Следующие, XL КСДА и 20-я сессия КООС состоятся в мае 2017 года в столице КНР, г. Пекине.

Результаты XXXIX КСДА и 19-й КООС убедительно показали укрепление позиций России в Антарктике. Немаловажно, что существующие политические и экономические санкции, применяемые против нашего государства, на Антарктику не распространяются. Это свидетельствует о независимой роли Договора об Антарктике.

В.В. Лукин (ААНИИ)