

60 ЛЕТ ДОГОВОРУ ОБ АНТАРКТИКЕ



1 декабря 2019 года исполняется 60 лет с того дня, как руководители правительственных делегаций Австралии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Новой Зеландии, Норвегии, СССР, США, Франции, Чили, Южно-Африканского Союза и Японии подписали в г. Вашингтоне Договор об Антарктике, ставший главным правовым актом по управлению практической деятельностью и регулированию межгосударственных отношений в этом регионе планеты. Современное международное право было создано после завершения Второй мировой войны в связи с созданием Организации Объединенных Наций (ООН), Устав которой был принят 24 октября 1945 года. Несмотря на все трудности послевоенного существования и возникновение разнообразных локальных межгосударственных вооруженных конфликтов, ООН продолжала оставаться надежным гарантом сохранения мира на планете. Начало XXI века стало новым этапом осложнения международной обстановки, когда казавшиеся многолетними и надежными правовые документы неожиданно стали терять свою силу, а иногда и упраздняться. Это обстоятельство вызывает определенные опасения за дальнейшую судьбу антарктического договора, которые «подогреваются» заявлениями некоторых политологов и общественных деятелей из зарубежных стран о том, что Договор об Антарктике 1959 года уже выполнил свою историческую миссию и должен быть заменен новым актом международного права, распространяющимся на оба полярных региона — Арктику и Антарктику. На полях Интернета часто можно прочитать ничем не обоснованные сообщения о скором прекращении действия Договора об Антарктике. Как же был создан этот акт международного права и каковы дальнейшие перспективы его существования?

Первая попытка создать международный правовой режим управления Антарктикой была предпринята Государственным департаментом США в 1948 году. Она была продиктована стремлением семи государств (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Норвегия, Франция, Аргентина и Чили) в первой половине XX века установить свои суверенные права в южном полярном регионе планеты. Стремления заключались в создании национальных территорий этих держав в виде меридиональных секторов, сходящихся в точке Южного географического полюса и распространяющихся не только на континент, но и на прилегающие к ним акватории вод Южного океана. Следует отметить, что границы таких национальных владений Великобритании, Аргентины и Чили не были согласованы и накладывались друг на

друга. Это привело к возникновению вооруженных конфликтов между Великобританией и Аргентиной в районе Южных Шетландских островов. США, как одна из двух супердержав после завершения Второй мировой войны, выражала серьезную озабоченность новой угрозой международной напряженности, создавшейся в Антарктиде. В связи с этим США и предложили провести международную конференцию для обсуждения возможного управления этим регионом. В качестве правовой модели такого управления предлагался condominium, прекрасно зарекомендовавший себя в послевоенное время для управления поверженной Германией. Однако правительства Аргентины, Чили и Норвегии, не желая попасть под диктат США и сохранить свой национальный суверенитет в Антарктике, отказались от участия в этой конференции. СССР не был приглашен на этот форум по причине отсутствия какой-либо деятельности на антарктическом континенте. Советский китобойный промысел флотилии «Слава» и его оперативное научное обеспечение в водах Южного океана не принимались во внимание.

Научная общественность нашей страны выразила глубокую озабоченность в связи с попытками США создать международный правовой режим управления Антарктикой. В начале 1949 года на общем собрании Всесоюзного географического общества его председатель академик Л.С. Берг выступил с докладом «Русские открытия в Антарктике и современный интерес к ней». В результате его обсуждения на этом собрании была принята резолюция, осуждающая попытки других стран монополизировать свою деятельность в Антарктике. Она послужила основанием для разработки Меморандума Совета Министров СССР от 9 июня 1950 года в отношении Антарктики, который был распространен среди глав семи государств — возможных участников несостоявшейся антарктической конференции.

13 июля 1955 года Постановлением Совета министров СССР была создана Комплексная антарктическая экспедиция Академии наук СССР, которая отправилась на шестой континент 30 ноября 1955 года на борту д/э «Обь». Впоследствии к этому судну присоединились д/э «Лена» и «Рефрижератор № 7». 13 февраля 1956 года на берегу антарктического моря Дейвиса была открыта первая советская научная станция Мирный. Так начался период регулярных отечественных исследований шестого континента и окружающих его морей. В 1957–1958 годах работы нашей экспедиции были связаны с выполнением проектов программы Международного

геофизического года (МГГ), в котором впервые по согласованным методикам специалистами двенадцати вышеназванных стран проводились совместные исследования по аэрметеорологии, геофизике, гляциологии, океанологии, геологии, геодезии, картографии, биологии. Полученный опыт эффективного международного сотрудничества для изучения южного полярного региона даже на первом этапе МГГ дал возможность Государственному департаменту США вновь вернуться к идее созыва международной антарктической конференции по разработке правового режима управления этим регионом. 2 мая 1958 года Государственный департамент США направил ноты-приглашения в министерства иностранных дел Австралии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Новой Зеландии, Норвегии, СССР, Франции, Чили, ЮАС и Японии для участия в такой международной конференции. В этом документе США выразили свое отношение к предлагаемой структуре международного управления этим регионом и определили свою позицию по отношению к ранее заявленным другими странами территориальным претензиям в Антарктике. СССР в своей ответной Ноте от 2 июня 1958 года поблагодарил США за приглашение и сообщил о своих позициях в этом регионе, включая и вопрос о выдвинутых территориальных претензиях. В этом отношении позиции США и СССР практически полностью совпадали, т.к. каждая из сторон сохраняла за собой право выдвинуть подобные претензии на владение всем континентом Антарктиды на правах его первооткрывателей. Если США основывались на открытиях своего соотечественника Н. Палмера на боте «Герой» 16 ноября 1820 года, то СССР — на открытиях Русской Южно-полярной экспедиции 1819–1821 годов на шлюпах «Восток» и «Мирный» под командованием Ф.Ф. Беллинсгаузена и М.П. Лазарева.

Предварительные обсуждения процедуры проведения конференции и проекта текста будущего договора были начаты 10 июня 1958 года в г. Вашингтоне. В них принимали участие представители посольств вышеназванных государств, аккредитованных в американской столице, и сотрудники Государственного департамента США. Эти переговоры носили весьма сложный характер и были завершены только 10 октября 1959 года. В этом процессе наметилось достаточно тесное сближение советских и американских позиций, хотя по некоторым из них продолжали оставаться весьма серьезные противоречия. Данное сближение базировалось на значительном потеплении советско-американских отношений, начавшемся в 1958 году: было принято двухстороннее Соглашение об обмене специалистами в областях культуры, науки, техники и образования, организованы американская и советская выставки в Москве и Нью-Йорке соответственно, в 1959 году состоялся первый визит в США Первого секретаря ЦК КПСС, Председателя Совмина СССР Н.С. Хрущева. Обе сверхдержавы отчетливо понимали, что осенью 1957 года был разрушен американский приоритет в области стратегических вооружений, когда в СССР была принята на вооружение баллистическая ракета Р-7, с помощью которой 4 октября 1957 года на околоземную орбиту был выведен первый в истории человечества искусственный спутник Земли. Именно после этого начался первый кратковременный период разрядки международной напряженности, который был прерван Карибским кризисом в октябре 1962 года. В это время Антарктика стала реальным и весьма эффективным центром сближения национальных интересов СССР и США без ущерба вопросам национальной безопасности.

15 октября 1959 года в столице США была открыта Антарктическая конференция, на которой присутствовали официальные правительственные делегации двадцати государств. Председателем конференции был избран глава делегации США Г. Флегер, а Генеральным секретарем его коллега по Госдепу США Аллен. Нашу страну на этой конференции представляли специалисты МИД, Минморфлота, Минобороны и Академии наук. Делегацию возглавлял первый заместитель министра иностранных дел В.В. Кузнецов, его заместителем был начальник договорно-правового управления МИД СССР Г.И. Тункин. Членами делегации были: А.А. Афанасьев — заместитель министра Минморфлота СССР, начальник Главного управления Северного морского пути; адмирал В.А. Чекуров — начальник Гидрографической службы ВМФ; М.М. Сомов — заместитель директора Арктического и антарктического НИИ, начальник Первой Комплексной антарктической экспедиции АН СССР (1955–1957); М.И. Смирновский — советник Посольства СССР в США; А.М. Гусев — метеоролог, доктор географических наук, участник Первой Комплексной антарктической экспедиции, заведующий отделом Морского гидрофизического института АН СССР; Ю.Х. Джавад — сотрудник юридической службы Минморфлота СССР; А.П. Мовчан — заместитель начальника Договорно-правового управления МИД СССР; С.В. Молодцов — заведующий сектором международного права Института государства и права АН СССР. Как видно, основную часть нашей делегации составляли юристы-международники. Научные круги нашей страны представляли М.М. Сомов и А.М. Гусев. В зарубежных делегациях ученых не было совсем. Это обстоятельство подчеркивает юридический, а не научный характер конференции, в которой советские ученые играли только роль экспертов. Это и понятно, ведь основной задачей было создание международного правового режима управления этим регионом.

При разработке и утверждении регламента Антарктической конференции большая дискуссия разгорелась по вопросу принятия решений. Как известно, СССР был единственной социалистической страной среди остальных участников этого международного форума, поэтому нашу страну не устраивало принятие решений любым большинством голосов. Советским представителям удалось настоять на способе принятия решений на основе консенсуса. Это давало возможность не принимать любое решение в случае подтвержденной аргументами позиции даже одного из участников обсуждения, тем самым исключалась возможность использования группового решения, в котором объединялись голоса сторон по политическим, экономическим или другим признакам.

Для обсуждения вопросов повестки дня были созданы две рабочие группы: по административно-экспедиционным и политико-правовым вопросам. Как известно, проект Договора об Антарктике был разработан делегацией США, он и стал предметом обсуждения на конференции. В результате ее решений Антарктика была определена как регион мира, международного сотрудничества, научных исследований и охраны окружающей среды. В Антарктике было запрещено проведение ядерных взрывов и захоронение радиоактивных материалов. Контроль над соблюдением основных положений Договора мог осуществляться национальными или международными инспекциями любых объектов, расположенных в южной полярной области планеты.

Делегация нашей страны занимала очень активную позицию при принятии различных статей Договора. Так,

при обсуждении Статьи I о запрете любых видов военной деятельности в Антарктике наша делегация выступала за полный запрет участия представителей вооруженных сил в антарктических работах и исследованиях. Однако некоторые делегации (США, Аргентина, Чили) настояли на том, что применение сил и средств армии и флота для поддержки научных исследований и логистических операций в регионе будет допустимо. Наиболее жесткую позицию советские представители заняли в отношении запрета проведения ядерных взрывов в Антарктике и захоронения в этом регионе радиоактивных материалов. Делегация Франции придерживалась противоположной точки зрения, однако победила позиция СССР, которая воплотилась в Статье V Договора.

Весьма принципиальным стал вопрос о свободе научных исследований в Антарктике. Так, делегация Франции категорически возражала против возможности проведения на шестом континенте и окружающих его морях геологоразведочной деятельности — главной цели любых геологических исследований. Делегации СССР удалось отстоять подход о свободном проведении научных исследований, однако в дальнейшем, в 1991 году французский подход нашел свое воплощение в Статье VII Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике.

Как и предполагалось, наиболее острые дебаты возникли вокруг вопроса сохранения национального суверенитета в Антарктике тех семи стран, которые в период с 1908 по 1942 год заявили свои территориальные претензии в регионе. Отказ от этих претензий не мог быть позитивно воспринят правительствами этих государств, что делало невозможным принятие самого Договора об Антарктике. В результате была найдена уникальная юридическая формулировка о «замораживании» ранее заявленных территориальных претензий в Антарктике. Она означала, что текст Договора не отменяет такие претензии, но не позволяет расширять их правовой статус выше уровня, достигнутого на момент подписания Договора. Таким образом, были удовлетворены позиции стран-территориалистов и государств, не признающих таких претензий. Данный подход нашел свое отражение в тексте Статьи IV Договора.

Вопрос государственного суверенитета в Антарктике оказался тесно связан с применением юрисдикции того или иного государства к гражданам других стран, находящихся на «территориях» семи вышеназванных государств в Антарктике. С одной стороны, права суверенитета на таких территориях не были отменены, с другой — сохранились и права граждан тех государств, которые возражали против территориального подхода. В результате было принято решение (Статья VIII) о сохранении юрисдикции того государства, гражданами которого являются участники национальных антаркти-

ческих экспедиций вне зависимости от их места нахождения и работы. В этой же Статье было зафиксировано решение о периодическом созыве совещаний участников Договора с целью проведения совместных консультаций по поиску новых оперативных решений в случае возникновения соответствующих вызовов к положениям Договора об Антарктике. Во многом принятию такого текста способствовала позиция СССР.

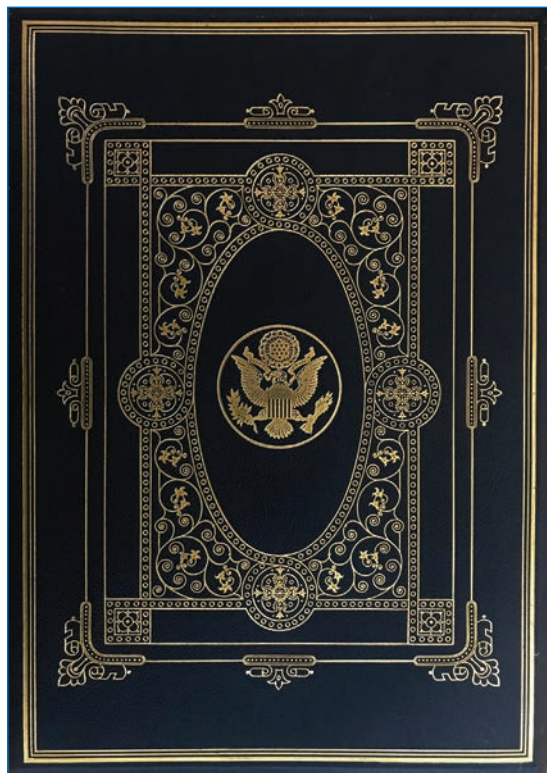
Кто же мог принять участие в таких Консультативных совещаниях? Делегации Австралии, Великобритании, Аргентины, Чили и Новой Зеландии настаивали на том, что такое право принадлежит исключительно двенадцати государствам-учредителям Договора об Антарктике. Советская делегация считала, что этот круг должен быть расширен за счет тех новых государств, которые осуществляют в Антарктике значительную исследовательскую деятельность. В результате в Статье IX Договора появился текст о том, что право участия в Консультативных совещаниях, которые будут проводиться после вступления Договора в силу, могут принимать те страны, правительства которых присоединились к Договору и проводят в Антарктике на регулярной основе научные экспедиции или работают на созданных ими антарктических станциях. В итоге был создан второй основной принцип Договора — принцип Консультативных сторон, которые могут принимать участие в решении вопросов повестки дня Консультативных совещаний или накладывать на них вето.

Для соблюдения положений Договора в Статье VII был разработан инструмент инспекций, которые могли носить как национальный, так и международный характер. Такие инспекции могли быть проведены

на любых объектах практической деятельности стороны-участницы Договора в этом регионе. Кроме того, предусматривался вариант проведения авиационных инспекций с воздушным контролем над соблюдением требований Договора. В момент подписания Договора об Антарктике инструмент контроля создавался с целью инспектирования возможной военной деятельности в регионе, в дальнейшем он был дополнен необходимостью выполнения природоохранных требований.

Делегация США разработала специальную статью о запрещении тех видов деятельности в Антарктике, которые не связаны с основными положениями Договора (Статья X). Данные ограничения были очень важны для будущего развития научно-технического прогресса. Появление новых видов деятельности в этом случае требует создания специальных дополнительных мер, принятых всеми договаривающимися сторонами.

Создатели Договора прекрасно понимали, что в практике его дальнейшего применения среди его Сторон могут возникать спорные ситуации. В связи с этим в текст Договора (Статья XI) было включено положение

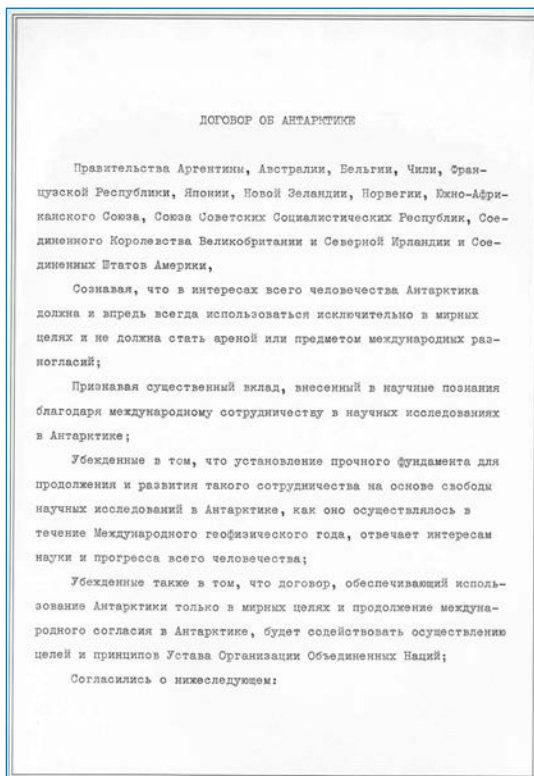


Обложка папки
с Договором об Антарктике

о том, что при возникновении спорных ситуаций Стороны будут искать их разрешение с помощью мирных переговоров, а передача таких споров для решения в Международный суд возможна только при согласии всех спорящих сторон. Сторонниками такого подхода были делегации СССР, Аргентины и Чили.

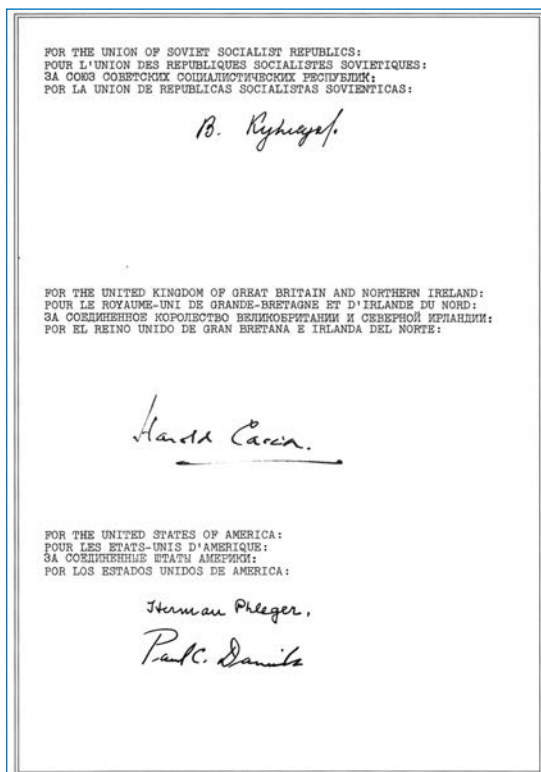
Непростая ситуация возникла при обсуждении открытости Договора для присоединения заинтересованных стран. Страны-территориалисты настаивали на том, что Договор должен быть ограничен списком его учредителей. Другие Стороны полагали, что к нему может присоединиться любое другое заинтересованное государство-член ООН. Советская делегация отстаивала позиции стран социалистического лагеря (Китайская Народная Республика, Германская Демократическая Республика, Демократическая Республика Вьетнам, Корейская Народная Демократическая Республика, не являвшиеся на декабрь 1959 года членами ООН), которые принципиально могли стать участниками Договора, поэтому наши представители требовали, чтобы данный акт международного права был открыт для присоединения любого государства, в том числе и не члена ООН. В результате Статья XIII вышла в следующей редакции: «...Договор открыт для присоединения к нему любого государства, являющегося членом ООН, или любого другого государства, которое может быть приглашено присоединиться к Договору с согласия всех договаривающихся сторон».

При обсуждении района действия Договора делегация СССР настаивала на том, что он должен быть распространен на географическую область Антарктики, ограниченную с севера океаническим Южным полярным фронтом — Антарктической конвергенцией. Однако большинство участников конференции указывали на то, что эта граница имеет значительные временные и пространственные изменения своего положения, поэтому было принято решение о том, что северной границей действия Договора об Антарктике является параллель 60° ю.ш. (Статья VI).



Первая страница
русскоязычной копии Договора об Антарктике

Лист подписей
Договора об Антарктике



Особо следует отметить, что Договор об Антарктике не имеет временного срока своего действия. На бессрочность Договора указывает Статья XII. В ней также указывается, что любая из договаривающихся сторон в течение 30 лет после принятия Договора имеет право потребовать пересмотра каких-либо его основных положений, при этом все договаривающиеся стороны соберутся для этого обсуждения так быстро, как будет возможно. Как показало историческое развитие этого процесса, никто из Консультативных сторон Договора до 1989 года и в последующие годы не потребовал необходимости такого общего собрания. Таким образом, любые высказывания, которыми грешат многие сайты Интернета, о скором прекращении действия Договора об Антарктике лишены смысла, а авторы таких заявлений публично демонстрируют, что они никогда не читали текст Договора и даже не держали его в руках.

Примечательно, что подписанты Договора деликатно обошли тему правового статуса Антарктики. Как известно, послевоенное международное право определяет такой статус как:

- суверенное государство, признанное ООН;
- «terra nullius» (ничейная земля);
- международная территория, находящаяся под управлением ООН;

– кондоминиум государств (фиксированное число участников, действующих на ограниченных территориях по согласованной модели управления);

– общее наследие человечества.

Ни одно из этих определений не могло быть принято участниками Антарктической конференции, т.к. оно не нашло бы необходимого консенсуса. Поэтому данное определение было опущено, и при необходимости в отношении Антарктики применяется формулировка «территория, находящаяся под международным режимом управления». Слово «международный» в этом контексте относится исключительно к Консультативным сторонам Договора, а не ко всем государствам — членам ООН.

1 декабря 1959 года Антарктическая конференция завершилась подписанием всеми ее участниками итогового текста Договора об Антарктике. От имени СССР под ним свои подписи поставили В.В.

Кузнецов и Г.И. Тункин. 20 октября 1960 года Договор об Антарктике в нашей стране был ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР, а 23 июня 1961 года он вступил в свою правовую силу после официального одобрения всеми Консультативными сторонами.

Таким образом, принятый в Вашингтоне Договор об Антарктике стал, по сути дела, первым после завершения Второй мировой войны международным правовым актом, направленным на разрядку напряженности, ограничение регионального применения вооруженных сил и полный запрет на использование ядерного оружия.

С 10 по 24 июля 1961 года в столице Австралии Канберре было проведено I Консультативное совещание по Договору об Антарктике (КСДА). Подобные совещания стали главным форумом этого акта международного права. До 1994 года они созывались с различной периодичностью, при этом их принимали Консультативные стороны Договора. Начиная с 1994 года (XVIII КСДА) они проводятся регулярно, в порядке наименований Консультативных сторон, расположенных по латинскому алфавиту. Российская Федерация, как продолжатель СССР во всех международных договорах, заключенных Советским Союзом, принимала XXIV КСДА в июле 2001 года в Санкт-Петербурге. Главные решения КСДА до 1995 года назывались Рекомендациями, а с 1996 года — Мерами КСДА. Их вступление в силу происходит после процедуры ратификации (одобрения), проведенной Консультативными сторонами. Всего с 1961 по 2019 год на КСДА было принято 198 Рекомендаций и 194 Меры. Эти данные убедительно свидетельствуют о постоянном развитии Договора об Антарктике, участники которого оперативно находят ответные решения на возникающие новые вызовы мирового сообщества.

За 60 лет существования Договора продолжает активно увеличиваться и число его участников — с 12 учредителей в 1959 году до 54 участников в 2019 году. Неуклонно продолжает расти и число Консультативных сторон Договора (с 12 в 1959 году до 29 в 2013 году), которые активно работают в Антарктике, направляя туда свои национальные антарктические экспедиции (Австралия, Аргентина, Бельгия, Болгария, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Испания, Италия, КНР, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, Польша, Республика Корея, Россия, США, Украина, Уругвай, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швеция, Эквадор, ЮАР, Япония). На первый взгляд 54 государства, участвующие в Договоре, составляют только 28 % от 195 независимых государств, существующих на нашей планете на начало 2019 года. Однако эти 54 государства представляют собой более 66 % всего населения планеты, это наиболее экономически и научно-технически развитые страны, производящие более 77 % мирового валового продукта. Участниками Договора являются 29 стран Европы (Австрия, Беларусь,

Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Княжество Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция, Швейцария, Эстония), девять стран Азии (Индия, Казахстан, КНР, КНДР, Малайзия, Монголия, Пакистан, Республика Корея, Япония), восемь — Южной Америки (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор), четыре — Северная и Центральная Америка (Гватемала, Канада, Куба, США), три — Австралия и Океания (Австралия, Новая Зеландия, Папуа-Новая Гвинея), одна — Африка (ЮАР). Если в 70–80-е годы стремление присоединиться к Договору подкреплялось желанием многих стран заниматься освоением биологических и минеральных ресурсов Антарктики, то после 1991 года (4 октября 1991 года был принят Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике) новые присоединяющиеся страны проявляют интерес к участию в таких крупномасштабных международных проектах, как глобальное изменение климата и охрана окружающей среды, т.к. подобные государственные интересы ярко демонстрируют позитивную роль государства в международном сообществе.

Большое число участников Договора и их активная роль в обсуждении актуальных вопросов Антарктики не создают предпосылок для возможного выхода каких-либо сторон из участия в этом акте международного права, особенно для его Консультативных сторон. Совершенно очевидно, что возможности возвращения в этот регион после выхода из Договора у них уже не будет, т.к. государства «последнего порта» при следовании в Антарктику (Аргентина, Чили, ЮАР, Австралия, Новая Зеландия) являются наиболее активными участниками Договора и не допустят использования своей территории для посещения Антарктики государствами — не членами Договора. Важным является и то обстоятельство, что Договор об Антарктике не входит в структуру ООН и поэтому невозможно давление со стороны активных государств «третьего мира». Подобные попытки принимались правительствами Малайзии и Шри-Ланки на Генеральных ассамблеях ООН ежегодно с 1982 по 1988 год, но жесткая позиция ведущих стран мира, являющихся в том числе и Консультативными сторонами Договора, не позволила успешно реализовать такие попытки. В результате в 2011 году Малайзия даже присоединилась к Договору об Антарктике. Все указанные обстоятельства убеждают в том, что, несмотря на 60-летнюю историю, Договор об Антарктике успешно функционирует и развивается в современном меняющемся мире.

В.В. Лукин (ААНИИ).

Иллюстративный материал предоставлен автором

Флаги стран-участниц Договора об Антарктике на Южном полюсе

