

ГЛАВА III. АНТАРКТИКА И КОНЦЕПЦИЯ

"ОБЩЕГО НАСЛЕДИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА"

Вопрос о применимости к Антарктике концепции "Общего наследия человечества" (ОНЧ) в той или иной форме стал возникать после того, как в 1974 г. Генассамблея ООН приняла Хартию экономических прав и обязанностей государств. Ш.Амерасингхе, председатель III Конференции ООН по морскому праву, в своем выступлении в ООН в 1975 г. указал на необходимость сотрудничества в Антарктике "для всеобщего блага, нежели для выгоды лишь некоторых"¹⁰⁴. Подобную же позицию занял и представитель Шри Ланки К.Пинто, который к тому же предложил создать в рамках ООН совместный комитет, состоящий из государств - участников Консультативных совещаний и 15 других стран¹⁰⁵.

К моменту завершения III Конференции ООН по морскому праву позиция ряда государств "группы 77" стала еще более определенной. На церемонии подписания Конвенций ООН по морскому праву представитель Малайзии заявил: "Наступило время сосредоточить внимание на другом вопросе, представляющем общий интерес ... Я имею в виду Антарктику, где таятся огромные возможности, которые можно было бы использовать для блага всего человечества"¹⁰⁶. Это заявление перекликалось с выступлением самого премьер-министра Малайзии на 37 сессии Генассамблеи ООН¹⁰⁷. Вопрос об Антарктике был поднят на конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, однако в принятой Экономической декларации не было высказано никакой критики в отношении Договора об Антарктике и высказывалось лишь мнение, что ООН должна всесторонне изучить вопрос об Антарктике¹⁰⁸. К движению за заявление Антарктики "общим наследием" на этом этапе примкнул ряд африканских стран, активно откликнувшись на призывы отстранить Южную Африку от решения антарктических проблем¹⁰⁹.

Нужно отметить, что участники Договора 1959 г. противодействовали попыткам его подорвать. Так, 29 июня 1983 г. Австралия от имени всех участников Консультативных совещаний направила Малайзии ноту, в которой говорилось: "Пересмотр или замена Договора, что сейчас предлагает Малайзия, подорвала бы систему международного правопорядка в Антарктике с очень серьезными последствиями для международного мира и

104 Док. ООН A/30/PV 2380, 8 October 1975, pp. 13-15.

105 Beck P.J. *The International Politics of Antarctica*. Croom Helm, London and Sydney, 1986, p. 280.

106 Третья Конференция ООН по морскому праву. Официальные отчеты. Том XVII. ООН, Нью-Йорк, 1985, стр. 180.

107 UN GA A/37/PV. 10, 29 Sept., 1982, pp. 17-20.

108 Beck P.J. *Ibid.*, pp. 285-286; Luard E. Who Owns the Antarctic? - *Foreign Affairs*, Summer 1984, p. 1184.

109 Beck P.J. *Ibid.*, p. 286.

сотрудничества... Участники консультативных совещаний единодушно выражают против инициативы Малайзии и против любой попытки пересмотреть или заменить Договор¹¹⁰.

В ноябре 1983 г. вопрос об Антарктике был обсужден на первом комитете Генассамблеи ООН. Выступления критиков Договора 1959 г. носили в большей мере политический, чем правовой характер и были в основном направлены против якобы его закрытого и привилегированного характера¹¹¹. Нужно отметить, что страны, выступавшие за объявление Антарктики ОНЧ, не были едины в вопросе о самом Договоре 1959 г. Если Малайзия и Пакистан выступали за ликвидацию Договора, то Антигуа и Барбуда призвала действовать в его рамках. Резолюция Генассамблеи была принята без голосования и призвала Генсекретаря ООН подготовить всестороннее исследование по проблеме Антарктики¹¹².

Такое исследование было подготовлено к следующей сессии Генассамблеи¹¹³. Оно состояло из двух частей - первая содержала обобщенный обзор физических, правовых, политических, экономических и научных аспектов, а во второй были приведены мнения отдельных государств. Представляет интерес подробнее рассмотреть аргументы, высказывавшиеся при этом против Договора и за объявление Антарктики.

Малайзия указала, в частности: "Система Договора об Антарктике со своим двухступенчатым членством неприемлема по причине ее исключительности, неподотчетности и секретности". По ее мнению, в Договоре могут участвовать в соответствии с его критериями "лишь богатые и развитые в области науки страны". "Интересы всего человечества и Договаривающихся сторон совпадают далеко не всегда". Малайзия твердо убеждена в том, "что Антарктика - общее наследие человечества - нуждается в режиме, который был бы подлинно всеобщим по своему характеру¹¹⁴ и служил обеспечению интересов всего международного сообщества".

Антигуа и Барбуда высказала мнение, что Договору об Антарктике следует придать более универсальный характер, а управление Антарктикой должен осуществлять "высший директивный орган" с участием как членов Договора, так и других стран¹¹⁵.

Бангладеш высказалась более конкретно, указав на следующее: "Ввиду отсутствия в Антарктике коренного населения и с учетом перспектив колоссальных минеральных и ископаемых ресурсов в данном районе, глобальный режим для Антарктики должен создаваться

110 Ibid., p. 287.

111 Ibid., p. 289; Док. ООН A/30/PV 2380, 8 October 1985, pp. 13-15. См. также: Nagashi M. The Antarctica Question in the United Nations - Cornell International Law Journal, Vol. 19, N 2, Summer 1986, pp. 277-279.

112 Док. ООН A/38/77 от 15 декабря 1983 г.

113 Док. ООН A/39/583 от 31 октября 1984 г.

114 Ibid., (Part II) том II, стр. 135-136.

115 Ibid., (Part II) том I, стр. 3.

на основе принципа общего наследия человечества"¹¹⁶.

Египет сослался на необходимость рассматривать Антарктику в качестве ОНЧ по аналогии с Мировым океаном¹¹⁷.

Нигерия, как и Бангладеш, высказала мнение, что Антарктику следует рассматривать в качестве ОНЧ, поскольку она может стать крупным источником ресурсов¹¹⁸.

Пакистан увязал территориальные претензии с колониальной политикой, обосновав ОНЧ необходимостью справедливого распределения "между государствами ее (Антарктики) ресурсов и благ, получаемых от ее использования, с особым учетом потребностей и интересов развивающихся стран", призвав использовать результаты научных исследований "на благо всех", учитывать "надежды и потребности развивающихся стран, которые сегодня составляют большую часть членов ООН и требуют равного голоса при принятии решений от имени международного сообщества". Что же касается Договора, то "самозванная система, созданная Договором об Антарктике для регулирования деятельности на континенте, является несправедливой и недемократичной"¹¹⁹. Шри Ланка также выразила сомнение в целесообразности сохранения Договора 1959 г. "Тот факт, что в этом районе пока еще не возникло серьезных конфликтов, не позволяет считать, что Договор всегда будет являться надежным и действенным инструментом. Антарктика находится вне пределов признаваемой национальной юрисдикции, и взаимные территориальные притязания были лишь на какое-то время "заморожены". "Во избежание в будущем международных конфликтов и опасных столкновений противоположных интересов на этом континенте необходимо подойти к вопросу об Антарктике с позиций, которые положены в основу Конвенции ООН по морскому праву, Договора о космическом пространстве и Договора о принципах деятельности государства по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела"¹²⁰.

Югославия встала на следующую точку зрения: "В свете того факта, что Антарктика имеет значение для всего человечества в целом, правительство Югославии твердо убеждено, что интересы всего международного сообщества могут быть наиболее эффективно удовлетворены и защищены в рамках ООН". "Дело в том, что система, с помощью которой международное сообщество регулирует использование и защиту тех частей нашей планеты и открытого космоса, над которыми ни одна страна не имеет исключительной юрисдикции, намного более развита, чем система, использовавшаяся до настоящего времени в отношении Антарктики"¹²¹.

Замбия высказала мнение, что "любая разработка и освоение ресурсов Антарктики должны осуществляться на основе справедливых принципов доступа и распределения". "Основные элементы концепции

116 Ibid., (Part II) том II, стр. 132.

117 Ibid., (Part II) том II, стр. 59.

118 Ibid., (Part II) том III, стр. 28.

119 Ibid., (Part II) том III, стр. 42-45.

120 Ibid., (Part II) том III, стр. 90-91.

121 Ibid., (Part II) том III, стр. 175-176.

"общего наследия", разработанной в настоящее время в рамках Конвенции ООН по морскому праву, должны также применяться к Антарктике¹²².

Примерно такие же взгляды высказывали в различное время также Алжир, Сингапур, Бутан, Гана, Ямайка, Ливия, Сьерра Леоне, Судан, Камерун и Кабо-Верде.

Генассамблея ООН приняла в 1985, 1986 и 1987 гг. резолюции по вопросу об Антарктике. В голосовании по ним (кроме части, касающейся ЮАР) не принял участие целый ряд государств¹²³, в основном участники Договора 1959 г., в т.ч. СССР¹²⁴. В резолюциях признаны интересы человечества в целом в отношении Антарктики, содержится призыв о необходимости справедливого распределения материальных благ, возникающих в результате эксплуатации Антарктики, однако ничего не сказано, является ли Антарктика "общим наследием человечества" или нет.

I. Составные элементы ОНЧ

Очевидно, для того чтобы ответить на вопрос о применимости или неприменимости к Антарктике концепции ОНЧ, необходимо предварительно определить ее содержание, в частности, как оно нашло отражение в международном морском и космическом праве, установить связь или отсутствие таковой с существовавшими ранее некоторыми концепциями, в частности, *res communis*, и уже на основе этого попытаться сделать конкретные выводы.

Говоря об ОНЧ, нельзя отрицать того факта, что действительно, некоторые проблемы Антарктики затрагивают интересы всего человечества - как с научной, так и с практической точки зрения. Антарктика - это уникальнейший экологический заповедник. Одновременно она оказывает существенное воздействие на формирование климата всей планеты. Только тут могут быть проведены многие ценнейшие научные исследования. Международное сотрудничество в Антарктике играет заметную роль в деле поддержания мира во всем мире, в снижении международной напряженности. Само по себе это, конечно, не означает, что Антарктика должна считаться "общей". В современном мире существует немало проблем - энергетических, экологических, военных, продовольственных и т.д., многие из которых касаются определенных районов планеты. Вполне очевидно, что такие районы не становятся в результате "общими" - речь идет в таких случаях не о принадлежности этих пространств, а о формах организации международного сотрудничества для разрешения этих проблем, об "обобществлении" усилий по их преодолению.

Интерес к Антарктике вполне оправдан. В определенной мере она является существенным элементом общей глобальной проблемы обеспечения выживания человечества - в аспекте обеспечения военно-политической и экологической безопасности. Современная обстановка, однако, позволяет надеяться, что в ближайшее время Антарктика не станет причиной военной или экологической катастрофы. Иными словами, проблемы Антарктики пока не носят

122 Ibid., (Part II) том III, стр. 178.

123 Док. ООН A/42/46 от 30 ноября 1987 г., A/41/88 от 4 декабря 1986 г. и A/40/156 от 16 декабря 1985 г.

чрезвычайного характера, требующего немедленного вмешательства со стороны всех государств мирового сообщества. Несмотря на то что некоторые страны упоминают вопросы военной безопасности и экологии в связи с Антарктикой, тем не менее их попытки объявить этот район "общим наследием" продиктованы, видимо, скорее экономическими соображениями.

Действительно, концепция "общего наследия человечества" выросла на основе проблем развивающихся стран, носящих именно экономический характер, поэтому очевидно, что вопрос о ее применимости к Антарктике продиктован далеко не крайней необходимости.

Сами авторы концепции ОНЧ указывают, что она состоит из нескольких элементов¹²⁴. Традиционно называются следующие из них¹²⁵: 1. рассматриваемое пространство не может быть объектом присвоения; 2. все государства должны участвовать в управлении деятельностью в пределах этого пространства; 3. блага, полученные от деятельности в пределах данного пространства, распределяются так, чтобы предусматривались бы отчисления в пользу развивающихся стран, непропорциональные их участия в создании таких благ и даже, возможно, вовсе без такого участия; 4. использование пространства возможно исключительно в мирных целях. Кроме того, приводится иногда и пятый элемент "общего наследия" - сохранение пространства для будущих поколений (в смысле сохранения

- 124 В правовой литературе встречаются различные трактовки концепции "общего наследия человечества". См., например, Деканозов Р.В. Понятие "общее наследие человечества" в международном праве. - В кн. Советский ежегодник международного права 1981. М., 1982, стр. 147. Колодкин А.Л. Мировой океан. (Международно-правовой режим. Основные проблемы). М., 1973 г., стр. 32-37. Клименко Б.М. Концепция общего наследия человечества в международном космическом праве. - В кн. Дипломатический вестник, год 1986. М., 1987, стр. 184-197. Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. М., 1983 г., стр. 168-186. Borgese E.M. Introduction, "Pacem in Maribus", v. II, Malta, 1971, p. 2, Gorove S. Studies in Space Law: Its Challenges and Prospects. Leiden: Sijthoff, 1977, p. 77. Goldie L.F.E. A Note on Some Diverse Meanings of "The Common Heritage of Mankind" - Syracuse Journal of International Law and Commerce, Vol. 10, N 1, Spring-Summer 1983, p. 87; Larschan B. and Brennan B.C. The Common Heritage of Mankind Principle in International Law - Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 21, 1983, p. 303; Iguchi T. Japan and the New Law of the Sea: Facing the Challenge of Deep Seabed Mining - Virginia Journal of International Law, V. 27, 1987, N 3.

- 125 Doc. A/AC.105/C.2./SR 75. Larschan B. and Brennan B.C., Op. cit., p. 303. Joyner C.C. Legal Implications of the Concept of the Common Heritage of Mankind - International and Comparative Law Quarterly, Vol. 35, April 1986, Part I, p. 191-192.

окружающей среды)¹²⁶. В первом же элементе выделяется свободный доступ к пространству для всех стран¹²⁷.

Важно отметить, что эти элементы "общего наследия" имеют различное происхождение. Как известно, концепция "общего наследия" возникла в качестве составной части отстаиваемой развивающимися странами идеи перестройки существующих международных экономических отношений и установления Нового международного экономического порядка¹²⁸. Если кратко суммировать позицию развивающихся стран, то, во-первых, они выступили против системы свободной международной торговли, не обеспечивающей справедливое распределение прибылей между государствами - экспортерами сырья (т.е. развивающимися странами) и государствами - потребителями этого сырья (т.е. промышленно развитыми странами). Во-вторых, развивающимися странами был отвергнут тезис неисчерпаемости природных ресурсов, опираясь на который, промышленно развитые страны утверждали, что хотя они и обладают более современной технологией, позволяющей монопольно ловить рыбу или добывать, например, полезные ископаемые в Мировом океане, тем не менее, поскольку их запасы якобы неисчерпаемы, то развивающимися странам не наносится никакого ущерба, т.к. они смогут приступить к такой эксплуатации в будущем¹²⁹.

Непосредственными последствиями такой позиции развивающихся государств стало то, что в своей внешнеторговой политике они встали на путь экономического протекционизма, а также начали распространять свою юрисдикцию на прилегающие к их территориям пространства, в основном, районы Мирового океана (хотя имели место попытки поставить под национальный контроль и части космического пространства - например, геостационарную орбиту), пытаясь оградить от эксплуатации находящиеся в их пределах ресурсы.

Именно из этого подхода развивающихся стран к структуре международных экономических отношений и возник такой элемент концепции "общего наследия человечества", как распределение материальных благ непропорционально вкладу в их производство. Такие элементы "общего наследия", как неприсвоение пространства и участие в совместном управлении, появились уже скорее как средство обеспечить доступ к "наследию" и контроль над ним. Существенно, однако, что идея "участия в управлении" возникла и оформилась в качестве именно самостоятельного элемента "общего наследия" не только как обеспечение вышеупомянутой системы распределения материальных благ, а также обеспечения доступа и

126 Pardo A. Law of the Sea Conference - What Went Wrong - in: Managing Ocean Resources: A Primer (Friedheim ed.) 1979, p. 141; Goldie L.F.E. Op. cit., p. 87.

127 Pardo A. Op. cit., p. 141.

128 Larschan B. and Brennan B.C. Op. cit., pp. 305-312. Gamble J.K. and Frankowska M. International Law's Response to the New International Economic Order: An Overview - Boston College International and Comparative Law Review, Vol. IX, N 2, Summer 1986, pp. 257-259.

129 Любимов Л.П. Мировой океан: арена противоборства и сотрудничества. М., 1988, стр. 136-139.

контроля к ним, но и как способ получить для развивающихся стран дополнительные блага путем ознакомления с современной технологией и методами управления. Вопрос же свободного доступа, поскольку он непосредственно не касался получения материальных благ, в самостоятельный элемент "общего наследия" выделен не был¹³⁰. А.Пардо относит его к элементу "неприсвоения пространства"¹³⁰, что, однако, представляется с теоретической точки зрения несколько спорным - то, что пространство не может быть подчинено национальному суверенитету, совсем не влечет права свободного доступа к нему. К примеру, далеко не очевидно право США самостоятельно вести эксплуатацию ресурсов дна Мирового океана за пределами национальной юрисдикции вне рамок Конвенции ООН по морскому праву.

Что же касается таких вопросов, как использование пространства в мирных целях и сохранение его для будущих поколений (охрана окружающей среды), которые имеют самостоятельную неоспоримую ценность и значимость, то они были предложены в качестве самостоятельных элементов ОНЧ во многом с целью, видимо, придать ему большую привлекательность, привязать к международным проблемам, которые, как уже указывалось выше, относятся к самым насущным и наиболее острым. По существу, эти два вопроса уже давно обсуждаются международным сообществом самостоятельно, без привязки к другим проблемам, хотя и поднимаются также в контексте НМЭП¹³¹.

2. ОНЧ и правовой статус пространства

Существенным представляется вопрос, затрагивает ли концепция ОНЧ проблему принадлежности пространства, которого она касается, его правового статуса. На этот счет среди юристов нет единого мнения. Сам А.Пардо считает, что ОНЧ не только не несет "функции определения собственности", но и было бы опасно таким образом толковать данную концепцию. По его мнению, концепция ОНЧ должна означать отсутствие всякой собственности¹³². Сторонники иной точки зрения нередко ссылаются на положения статьи 1 Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, в которой говорится: "Исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, осуществляются на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития, и является достоянием всего человечества"¹³³. В английском тексте Договора слова "достояние всего человечества" звучат как "province of all mankind". Соответственно термин "province" истолковывается иногда как "пространство" нежели как "область" или "сфера применения". Из контекста статьи, видимо, все-таки ясно, что общим для всего человечества является именно исследование и использование космического пространства, а не сами

130 Pardo A., Op. cit., p. 141.

131 Larshan B. and Brennan B.C., Op. cit., note 80.

132 Op.cit., p. 327.

133 Международное право в документах. М., 1982, стр. 552.

небесные тела. Интересно, однако, отметить, что даже в решениях Юридического подкомитета Комитета по использованию космического пространства в мирных целях указывалось, что основой Договора 1967 года является существование "общей собственности" в космосе.¹³⁴

Действительно, в самой концепции ОНЧ вопрос о правовом статусе объектов, к которым она применяется, прямо не регулируется. Речь идет лишь о недопустимости национального присвоения. Видимо, в этом плане нужно понимать и позицию самого А.Пардо, который отмечает, очевидно, что вопрос о собственности нанесет ущерб принципу неприсвоения, т.е. недопустимости отчуждения именно в собственности.¹³⁵

Пока в международных Договорах в качестве ОНЧ рассматривается морское дно за пределами национальной юрисдикции, а также Луна и другие небесные тела, хотя крупные промышленно развитые страны, включая СССР, не участвуют ни в Конвенции ООН по морскому праву, ни в Соглашении о Луне 1979 г. Если данные Договоры получат всеобщее признание, будет ли это означать, что указанные пространства станут, например, собственностью всего мирового сообщества государств? Конвенция 1982 г. и Соглашение 1979 г. предусматривают лишь режим эксплуатации ресурсов дна и Луны, а по вопросу о принадлежности этих пространств содержат лишь негативные формулировки - запрещение претензий на суверенитет или суверенные права.

Невозможность присвоить пространство говорит о том, что оно по меньшей мере перестало быть *res nullius*, поскольку последнее в современном его понимании не только не должно никому принадлежать, но и может быть присвоено.

Исторически сложилось так, что сначала человечество подошло к новому уровню использования некоторых пространств - морского дна и космических тел - и затем уже была выдвинута правовая концепция их использования, содержание которой было приспособлено к определенным политическим и физическим характеристикам этих пространств. В 1967 г. Мальтой была представлена в ООН вербальнаяnota, касавшаяся морского дна за пределами национальной юрисдикции и содержащая основные элементы ОНЧ. По сути дела, одной из целей концепции было недопущение изменения правового статуса дна в сторону национального раздела и присвоения. То же самое можно, видимо, констатировать и в отношении космических тел, независимо от того, рассматривать ли их в качестве *res communis* или *res nullius*. Объявление их ОНЧ должно было поставить преграду на пути их присвоения отдельными государствами.

История возникновения концепции ОНЧ во многом предопределила и ее содержание, которое приспосабливалось ее авторами к уже существующей реальности - к возможности и направлениям освоения космоса и морского дна. Именно поэтому, как представляется, концепция не только состоит из нескольких элементов, но и является в принципе делимой. Каждый из этих элементов может существовать самостоятельно, определяя режим того или иного объекта, и их объединение в ОНЧ является, по существу, достаточно

134 Larschan B. and Brennan B.C. Op. cit., p. 303.

135 Ibid., p. 303.

произвольным. Как верно отмечают некоторые юристы, пока еще не существует какого-либо "международного права пространства общего пользования", тем более носящего характер *jus cogens*¹³⁶.

Если исходить из возможности делимости содержания ОНЧ, то нужно будет признать, что при относительно незначительной модификации она может быть применена и к пространствам с уже определившимся статусом. Если гипотетически представить себе ситуацию, что какое-то государство пожелает или согласится рассматривать часть своей территории в качестве ОНЧ, то в таком случае содержание "общего наследия" можно будет применить почти полностью, включая отказ от национального присвоения при том понимании, что государство-суверен сохраняет свои права в "чистом" виде. Кстати сказать, подобная ситуация не столь и невероятна. Достаточно вспомнить, например, статус зоны Панамского канала, в отношении которого Панама предоставила США по договору 1903 г. "на вечные времена права пользования, занятия и контроля в пределах 10-мильной зоны земли и земли под водой для постройки ... и защиты" канала¹³⁷. Если можно передать такие правациальному суверенному государству, то это тем более можно, очевидно, сделать в отношении всего мирового сообщества.

Иными словами, было бы правильно, видимо, считать, что "общим наследием" могут быть объекты, уже являющиеся общей собственностью. Более того, объекты, предназначенные в качестве "общего наследия"¹³⁸, не обязательно должны становиться общей собственностью¹³⁹. Тем не менее концепция ОНЧ, не предопределяя прямо правового статуса пространств, косвенно этот вопрос в некоторой мере все-таки затрагивает, запрещая их национальное присвоение.

Нужно отметить, что концепция ОНЧ, не допуская отчуждения самих пространств, предполагает, что при определенных условиях ресурсы, находящиеся в пределах этих пространств, могут быть отчуждены. В этой связи некоторые представители "группы 77" высказывают мнение, что такие ресурсы являются в идеальных долях совместной собственностью (*res publicae*) всех государств¹⁴⁰. Видимо, все-таки это не означает, что и сами пространства становятся общей собственностью, т.к. отчуждение ресурсов наступает лишь в результате их эксплуатации, т.е. в результате их физического перемещения.

136 Bilder R.B. The Present Legal and Political Situation in Antarctica - in: The New Nationalism and the Use of Common Spaces. Allanheld, Osmun Publishers, 1982, p. 184.
Брунили Я. Международное право, книга первая. М., 1977, стр. 184.

137 Молодцов С.В. Международное морское право. М., 1987, стр. 196.

138 Goldie L.F.E., Op. cit., p. 81-82.

139 ООН и проблемы перестройки международных экономических отношений. М., 1987, стр. 27-28.

3. ОИЧ в документах ООН и в международных договорах

Первое употребление термина "общее наследие человечества" в международной практике относится, видимо, к переговорам на Женевской конференции по морскому праву 1958 г., а в рамках ООН - к переговорам в Комитете ООН по мирному исследованию и использованию космического пространства в 1967 г.¹⁴⁰, однако тогда он как-либо подробно охарактеризован не был.

На XXV сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1970 г. была принята Декларация принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами национальной юрисдикции, в которой, в частности, говорилось: "Дно морей и океанов и его недра за пределами действия национальной юрисдикции ... , а также ресурсы этого района являются общим достоянием человечества". (СССР воздержался при голосовании по этой резолюции)¹⁴¹.

В 1974 г. Генеральная Ассамблея приняла Хартию экономических прав и обязанностей государств, в статье 29 которой говорилось:

"Дно морей и океанов и его недра за пределами действия национальной юрисдикции, а также ресурсы этого района являются общим наследием человечества. На основе принципов, принятых Генеральной Ассамблей в Резолюции 2749 (XXV) от 17 декабря 1970 г. все государства обеспечивают, чтобы развитие этого района и разработка его ресурсов осуществлялись исключительно в мирных целях и чтобы получаемые от этого выгоды справедливо распределялись между всеми государствами, с учетом особых интересов и нужд развивающихся стран ..."¹⁴².

Имея, конечно, в виду ограниченные правовые последствия решений Генеральной Ассамблеи, тем не менее можно на основе вышеупомянутых резолюций 1970 и 1974 гг. констатировать следующее. Впервые в официальных международных документах был использован термин "общее наследие человечества". Было указано, что общим наследием являются дно морей и океанов, а также его недра и их ресурсы. В Хартии, кроме того, содержался призыв ко всем государствам обеспечить использование общего наследия в мирных целях, а его ресурсы - в интересах всех государств, а также предполагалось создать международный механизм для претворения в жизнь международного режима морского дна. По-существу, в кратком тексте резолюций уже можно увидеть все ранее упомянутые элементы "общего наследия".

На III Конференции ООН по морскому праву, в решениях которой нашли отражение последние тенденции в международном морском праве или, точнее, отразилась борьба этих тенденций, термин "общее наследие человечества" был включен в итоговые документы. Статья 136 Конвенции ООН по морскому праву гласит: "Район и его ресурсы

140 Лазарев М.И., Указ. соч., стр. 168; Larschan B. and Brennan B.C., Op. cit., p. 318.

141 Резолюция ГА ООН 2749 (XXV) от 17 декабря 1970 г. Войтоловский Г., Шапиро А. Что скрывается за буржуазной трактовкой концепции "Мировой океан - общее наследие человечества" - "Мировая экономика и международные отношения", N 9, 1987, стр. 88.

142 Резолюция ГА ООН 3281 (XXIX) от 12 декабря 1974 г.

являются общим наследием человечества". Одновременно, согласно статье 1, "Район" означает дно морей и океанов и его недра за пределами национальной юрисдикции".

Упоминание "общего наследия человечества" встречается и в других статьях конвенции, содержание которых будет рассмотрено ниже. Однако сразу следует отметить, что нигде в конвенции нет полного, исчерпывающего положения, раскрывающего смысл "общего наследия" и указывающего не его прямую связь с теми или иными частями конвенции. Это, как представляется, далеко не результат недостаточно тщательной обработки текста конвенции, а закономерный итог борьбы вокруг концепции ОНЧ. Так подробно и ясно и нельзя было бы охарактеризовать "общее наследие", поскольку в период работы над конвенцией ряд положений, которые должны были быть основополагающими элементами концепции, претерпели такие изменения или были так сформулированы, что теперь вряд ли можно обоснованно утверждать, что Конвенция является договорным, документальным определением и закреплением "общего наследия" в том виде, как оно понималось его авторами.

Почему же столь активно продвигался и, наконец, был использован в конвенции именно термин "общее наследие человечества", а, например, не "общая собственность"? Ведь в доктрине международного права именно открытое море и его части (в том числе, вероятно, и морское дно) рассматривались в качестве *res communis*. Составные элементы этой концепции нашли, как считается, отражение в статье 2 Конвенции об открытом море 1958г., и их в современный период обычно характеризуют как запрет подчинения общей собственности или ее частей национальному суверенитету и свободный доступ к нему, в том числе и в целях использования. Связь между ОНЧ и "общей собственностью" нередко рассматривается и в научных работах, посвященных статусу объектов общего пользования.

Разница между концепциями ОНЧ и общей собственности заключается, видимо, в том, что первая, как уже указывалось, является, в отличие от второй, негативной, лишь декларирующей свободный доступ к объекту, но сводящей его, по существу, лишь к свободе обратиться за разрешением на доступ. Концепция ОНЧ предполагает такие дополнительные элементы, как управление объектом общего пользования и перераспределение материальных благ в связи с его использованием и непропорционально вкладу в их создание. Именно в силу этого обстоятельства, видимо, главным образом и объяснялось желание "группы 77" найти замену концепции общей собственности. В результате и был использован термин "наследие", заимствованный из частного права¹⁴³. Существенно, что концепция общей собственности на всех этапах ее использования не рассматривалась как предполагаемая, что государства лишь в силу самого факта своего существования имеют право на участие в регулировании деятельности в отношении рассматриваемых в качестве общей собственности морских пространств или имеют право на участие в получаемых в результате такой деятельности другими сторонами материальных благ в какой-либо форме. Более того, можно, видимо, с достаточной степенью уверенности утверждать, что в международном праве ранее не существовало нормы или принципа, применимых в качестве аналогии к данному случаю, которые предполагали бы право на получение каких-то благ или преимуществ

143 Larschan B. and Brennan B.C., Op. cit., p. 316.

без участия в их производстве¹⁴⁴.

Если допустить возможность совладения какой-либо веемью со стороны нескольких физических лиц, то наследник такого лица действительно мог бы, вероятно, претендовать на право на участие в распределении благ лишь в силу самого факта своего существования. Однако, несмотря на кажущуюся выигрышность такой параллели, подобная трактовка "общего наследия человечества" представляется не всегда достаточно убедительной.

Во-первых, вызывает сомнение возможность переноса в современное международное право таких частно-правовых концепций. Во-вторых, "наследование" прав, правопреемство, может иметь место лишь в случае, если такие права возникли на более раннем этапе. *Nemo dat quod non habet* - нельзя передать больше прав, чем те, которыми сам владеешь. Представляется, что ранее такие права управления и участия в создаваемых благах были неизвестны в международном праве и, по существу, они были "изобретены" лишь в самое недавнее время. В-третьих, ссылка на "все человечество" порождает ряд вопросов.

Так, развивающиеся страны, если судить по их позиции, например, в Подготовительной комиссии для Международного органа по морскому дну, рассматривают все человечество как совокупность государств и на этой основе предлагают соответствующие процедуры принятия решений - "одно государство - один голос"¹⁴⁵. Конвенция ООН по морскому праву также предусматрела в ряде случаев подобные процедуры (статьи 159, 161). Вместе с тем взносы, например, на создание Международного предприятия (статья 11 Приложения IV) предполагается взимать в соответствии со шкалой взносов в бюджет ООН. Таким образом, СССР, вносящий более 10% в бюджет, будет иметь меньше прав при принятии решений, чем, к примеру, Багамские о-ва и Белиз, совокупный взнос которых равен 0,02%. Конечно, в ООН именно такая процедура и действует, хотя в Международном органе, в отличие от ООН, будут приниматься решения, влекущие серьезные финансово-экономические последствия, что, вероятно, требует соответствующего учета принципов справедливости и взаимной выгоды. Советский Союз предложил в этой связи в Подготовительной комиссии одобрить процедуру принятия решений по

144 Варсегов Ю.Г. Концепция "общего наследия человечества" в международном морском праве (теоретические вопросы) - Советский ежегодник международного права. 1984. М., 1986, стр. 48. Деканозов Р.В. Некоторые вопросы юридической природы территорий (пространств), изъятых из сферы государственного суверенитета. Советский ежегодник международного права, 1973, М., 1975, стр. 208-209. The United Nations and the Bed of the Sea. Nineteenth Report of the Commission of Study the Organisation of Peace, N.Y. 1969, p. 14; Doc. A/AC.138/SC.1/SR, 5, 21 March, 1969, p. 8.

145 Любимов Л. О международных механизмах в освоении Мирового океана - "Мировая экономика и международные отношения", N 9, 1987, стр. 99.

Molitor S. The Provisional Understanding Regarding Deep Seabed Matters: An III Conceived Regime for US Deep Seabed Mining - Cornell International Law Journal, Vol. 20, N 1, 1987, p. 235-237.

таким вопросам только консенсусом¹⁴⁶.

Возникает соответственно вопрос, не следует ли и в целом отойти от понимания "всего человечества" как арифметической совокупности государств, приняв во внимание и такие факторы, как общественно-политические системы государств, их экономический вклад, особую ответственность за международную безопасность (постоянные члены Совета Безопасности ООН) и другие обстоятельства.

Концепция "общего наследия человечества" имеет и еще один важный аспект. Если выдвигается требование о получении благ, возникших в результате эксплуатации объекта общего использования, то, очевидно, что представление такого права должно быть обусловлено получением обязательства о ненанесении ущерба¹⁴⁷ этому объекту, или, по крайней мере, вычета этого ущерба из предполагаемого к передаче положительного итога. Вероятно, ущерб не должен наноситься и сторонам, участвующим, например, в эксплуатации, или каким-либо иным образом способствующим получению такого положительного итога.¹⁴⁸ Такой подход более ясно определился, видимо, в космическом праве.¹⁴⁹

1647
В Конвенции 1982 г. статья 136, говорящая о том, что Район и его ресурсы являются ОНЧ, включена в раздел, озаглавленный "Принципы, регулирующие Район". Является ли ОНЧ принципом международного права? После вступления Конвенции в силу для большинства государств мирового сообщества для такого предположения будут иметься существенные основания. Но и в таком случае нужно будет признать, что положения Конвенции в этой части носят все-таки скорее декларативный характер. Для такого утверждения есть весомые основания. Как представляется, содержание части XI Конвенции далеко не всегда настолько логично и последовательно, чтобы можно было считать, что концепция ОНЧ, как она была сформулирована ее авторами, нашла в ней свое точное отражение. Иными словами, содержание принципа ОНЧ, если его выводить из текста Конвенции, в определенном смысле вступает в противоречие с целями самой концепции. Правильно было бы, видимо, считать, что такой принцип лимит только начинает утверждаться в международном праве. Получит ли он окончательное признание и каким будет его содержание - на эти вопросы сейчас вряд ли можно ответить достаточно определенно.

146 См. документы Подготовительной комиссии для Международного органа по морскому дну: LOS/PCN/WP 29 от 16 августа 1985г., LOS/PSN/WP 32 от 25 марта 1986 г., LOS/PCN/WP 38 от 28 августа 1986 г. См. также: Larschan B. The International Legal Status of Contractual Rights of Contractors Under the Deep Seabed Mining Provision (Part XI) of the Third United Nations Convention on the Law of the Sea - Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 14, 1986, N 2-3.

147 Например, речь может идти об ущербе, наносимом в результате загрязнения окружающей среды.

148 Клименко Б.М. Концепция общего наследия человечества в международном космическом праве. В кн.: Дипломатический вестник, год 1986, М., 1987, стр. 185.

Ряд вопросов возникает в связи с тем, что Конвенция и Резолюция II Конференции ООН по морскому праву основаны на существовании т.н. "параллельной системы", предполагающей, что разработку ресурсов Района (т.е. ОНЧ) может вести не только Международный орган через Предприятие, но и отдельные государства (контракторы)¹⁴⁹.

Существование параллельной системы, конечно, не означает отрицания такого элемента ОНЧ, как недопустимость национального присвоения. Выделяемый для разработки концерций участок в любом случае будет являться, как уже указывалось, лишь владением, а не собственностью контрактора. Статья 137 Конвенции предполагает, конечно, что ресурсы Района могут быть отчуждены. Если бы они добывались только Международным предприятием, то момент отчуждения наступал бы при их продаже, а не добыче. Носит ли эта разница принципиальный характер? Видимо, вряд ли, т.к. это положение не предполагает возможности отчуждения ресурсов вне рамок Конвенции или тем более вопреки ей. Тем не менее разделение функций владения между Органом и контракторами - это, видимо, отход от первоначальной схемы, заложенной в концепции ОНЧ.

По замыслу "группы 77", решения в рамках будущего Международного органа должны были приниматься на основе принципа "одно государство - один голос"¹⁵⁰. Именно такая процедура и предусмотрена для Ассамблеи, членами которой являются все участники Конвенции. Вместе с тем по целому ряду важнейших вопросов Ассамблея не может принимать решения без рекомендации Совета, Экономической плановой и Юридической и технической комиссий. В Совете также одно государство имеет один голос, но состав его 36 членов определяется на основе ряда особых критериив - размеров потребления или экспорта металлов, капиталовложений, особых интересов, социальных систем, справедливого географического распределения (статья 161). Такой принцип формирования Совета и сама система принятия Органом решений, видимо, не соответствует намерениям развивающихся стран по осуществлению на практике концепции ОНЧ. Определенное несоответствие можно усмотреть и в том, что интересам всего человечества скорее отвечала бы процедура принятия решений консенсусом или на основе единогласия. Ссылка на якобы практическую негибкость и неоперативность такой процедуры вряд ли более весомы, чем необходимость обеспечения справедливости.

Сама по себе идея управления "общим наследием" намла в Конвенции недостаточно четкое отражение. Международный орган, который уполномочен осуществлять эти функции¹⁵¹, еще только

149 Goedhuis D. Some Recent Trends in the Interpretation and the Implementation of the Rules of International Space Law - Columbia Journal of Transnational Law, N 19, 1981, p. 213, 218-219. Jones W. Risk Assessment: Corporate Ventures in Deep Seabed Mining Outside the Framework of the UN Convention on the Law of the Sea - Ocean Development and International Law, Vol. 16, N 4, 1986.

150 Larschan B. and Brennan B.C. Op. cit., p. 322.

151 Borgese E.M. The Role of the International Seabed Authority in the 1980's. - San Diego Law Review, N 18, 1981, pp. 400-401.

должен быть создан. Если это произойдет, тем не менее останется открытый вопрос, в какой мере Орган будет правомочен действовать от имени всего мирового сообщества. Такая ситуация вполне возможна, учитывая, что членами Органа могут быть только участники Конвенции (статья 166), а на данном этапе развитые страны, в том числе и СССР, испытывают серьезные сомнения в приемлемости части XI Конвенции в существующем виде.

Существование параллельной системы лимитирует также Международный орган некоторых функций управления - тех из них, которые будут осуществлять сами контракторы, организовывая добычу конкретий. В результате Международный орган будет скорее контролировать такую деятельность и разрешать ее, причем на основе определенных в Конвенции критерииев, т.е. действуя лишь в случае наличия достаточных оснований¹⁵². Более того, согласно Резолюции II, будущие контракторы уже получают ряд прав в отношении выделенных им участков, в то время как создание Органа еще только предстоит. Разделение функций управления - серьезное несоответствие Конвенции идеям концепции ОНЧ.

Важный вопрос - перераспределения материальных благ. Он нашел отражение в Конвенции, но лишь в общих чертах. Помимо общей ссылки на необходимость "справедливого распределения финансовых и иных выгод, получаемых от деятельности в Районе... с особым учетом интересов и нужд развивающихся стран"... (статья 160, пункт 2 "f" и статья 140, пункт 2), Конвенция не дает более конкретного определения системы такого перераспределения (даже, по существу, и в отношении стран - производителей цветных металлов на суре), хотя и предусматривает его механизм - через Международный орган. Такие общие формулировки не гарантируют, следовательно, что в результате перераспределения часть благ не попадает к развитым странам, также не участвовавшим в их создании. Скорее всего, именно такая система и должна была бы быть создана, что противоречит самой идеи НМЭМ о перераспределении материальных благ, которыми обладают развитые страны, в пользу развивающихся¹⁵³.

В последние десятилетия имелась тенденция утвердить концепцию ОНЧ и в качестве принципа международного космического права. Итоги этого процесса в целом такие же, как и в международном морском праве. Речь идет о Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г. и о Соглашении о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г.¹⁵⁴.

Одним из авторов концепции ОНЧ применительно к космосу является аргентинский юрист А.Кокка, который еще в 1967 г. высказал мнение, что метеориты принадлежат всему человечеству и

152 Borgese E.M. The New International Economic Order and the Law of the Sea - San Diego Law Review, N 14, 1978, p. 590.

153 Larschan B. and Brennan B.C. Op. cit., p. 323, Kimball L. Turning Points in the Future of Deep Seabed Mining - Ocean Development and International Law, Vol. 17, N 4, 1986.

154 Копылов М.Н. Международное космическое право, М., 1987, стр. 28-34, 52-61.

ни одно государство не вправе присваивать их в случае падения на его территорию. Затем он распространил эту теорию на Луну и ее природные ресурсы¹⁵⁵.

В Договоре 1967 г. нашли отражение некоторые положения, которые могут быть связаны с концепцией ОНЧ¹⁵⁶, хотя сам термин "общее наследие" в нем не используется. Так, Договор ясно указывает на то, что космическое пространство, включая небесные тела, не подлежит национальному присвоению (статья II).

Договор провозглашает свободу доступа в космическое пространство и на небесные тела. Такая свобода распространяется на все государства, а не только на участников Договора, но она не является безусловной. Согласно статье I, космическое пространство открыто для исследования и использования, но в соответствии с международным правом. В той же статье говорится, однако, далее, что космическое пространство свободно для научных исследований. Эта свобода уже ничем не обуславливается. С одной стороны, научные исследования с точки зрения логики должны включаться в "исследования и использование". С другой стороны, включение ссылки на международное право, было, видимо, по крайней мере, отчасти продиктовано не только соображениями недопустимости бесконтрольной деятельности в космосе, способной нанести непоправимый ущерб. Концепция ОНЧ предполагает управление объектом и перераспределение материальных благ. Если эти элементы станут нормой международного права, использование космоса будет необходимо осуществлять в соответствии с ней. Таким образом, свободный доступ "в соответствии с международным правом" может быть в дальнейшем сведен лишь к свободе обратиться за разрешением к международной организации (агентству) осуществлять в космосе какую-либо деятельность, которое будет выдаваться на недискриминационной основе.

Иных указаний на коллективное управление деятельностью в космосе или на перераспределение материальных благ в Договоре 1967 г. нет.

Как уже упоминалось раньше, в статье I говорится, что исследование и использование космического пространства является достоянием (province) всего человечества. Охватывает ли термин "использование" и эксплуатацию ресурсов? Юристы развивающихся стран склоняются к мнению, что использование означает эксплуатацию. Среди юристов развитых капиталистических и социалистических стран единой точки зрения по этому вопросу нет¹⁵⁷. Такая разница в подходе диктуется, очевидно, во многом

155 Нозари Ф. Космическое право (Вступительная статья Ю.М. Колосова), М., 1979, стр. 31. Сосса А.А., Determination of the Meaning of the Expression "Res Omnium Communis" - Proceedings of the VI Colloquim on the Law of Outer Space. Mar del Plata, 1969, Davis (Calif.), 1970, p. 142-146.

156 О такой связи утверждалось в выступлении делегации Аргентины на 75-й сессии Юридического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях (Doc.A/AC.105/L.91, pp 10-11; Doc.A/AC.105/C.2/SR.215).

157 Колосов Ю. Политико-правовые аспекты освоения космоса - "Международная жизнь", N 2, 1979, стр. 92; Клименко Б.М., указ. соч., стр. 188-195.

практическими соображениями, происходящими из необходимости использовать космос не свободно, а, как было уже указано, "в соответствии с международным правом". Может быть, вообще неоправданно так ставить вопрос. Международно-правовые нормы формируются либо в предвидении какой-то ситуации или деятельности, либо, наоборот, возникают на основе уже сложившейся ситуации и осуществляющей деятельности. Сейчас пока в морском и космическом праве идет борьба за утверждение принципа ОНЧ еще до начала эксплуатации морского дна и космических тел. Если этот процесс своевременно не увенчается успехом, то практика, скорее всего, обгонит теорию (особенно это возможно в отношении добывки конкремций), приведет к определенной фактической ситуации и задаст соответствующий тон и развитию международного права. Если к началу эксплуатации ресурсов небесных тел человечество не Договорится ни о порядке осуществления такой деятельности, ни о моратории на нее, то она, наверное, будет осуществляться либо при том понимании, что Договор 1967 г. установил свободу использования космического пространства, либо исходя из того, что "использование" не означает эксплуатацию, которая в таком случае никак Договором не регламентируется. В этой связи можно отметить, что в Докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития в подразделе "К установлению режима космического пространства" сказано: "Необходимо добиться четкой сбалансированности между запоздалым регулированием деятельности и последним регулированием еще не существующей деятельности. Регулирование деятельности на Луне, например, за рамками общих принципов, установленных в Договоре о космическом пространстве, несомненно, является преждевременным"¹⁵⁸.

Таким образом, Договор 1967 г. включает некоторые элементы, содержащиеся в концепции ОНЧ, но прямо ее не отражает. Эти элементы были, в сущности, зафиксированы еще в некоторых предшествовавших Договору резолюциях ООН, в частности, в резолюции 1962 (XVIII) от 13 декабря 1963 г.

Конечно, Договор определяет, что космическое пространство может использоваться только в мирных целях (статья IV). Это положение Договора имеет, конечно, весьма существенное самостоятельное значение¹⁵⁹, но одновременно включается, как уже указывалось, и в число составных элементов ОНЧ.

В Соглашении о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г.¹⁶⁰ зафиксированы уже более подробные положения, трактуемые обычно как отражение концепции ОНЧ. Рассматривая, однако, это соглашение, необходимо принимать во внимание, что оно пока не пользуется всемобщим признанием, хотя и вступило в силу (11 июля 1984 г.). Вполне возможно, что его участниками станет достаточно широкий круг государств лишь после того, как оно будет пересмотрено в 1994 г. в соответствии со

158 Док. ООН UNER/GC.14/13 от 14 апреля 1987 г., Приложение, стр. 10-20.

159 Вереметин В. Римма М. Космос - арена сотрудничества, а не конfrontации. "Международная жизнь", N 11, 1987, стр. 124-131.

160 СССР - не участник этого соглашения. Соглашение было одобрено Генеральной Ассамблеей ООН 5 декабря 1979 года (резолюция ГА ООН 34/68 (XXXIV) от 5 декабря 1979 г.

ст.18¹⁶¹. Тем не менее, анализируя его содержание, автор исходит из теоретического допущения, что соглашение может получить международное признание в существующем виде.

В статье 4 соглашения говорится: "Исследование и использование Луны является достоянием всего человечества и осуществляется на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития". Очевидно, что смысл этой статьи близок смыслу соответствующих положений статьи 1 Договора 1967 г.

В пункте 1 статьи 11 указывается, что "Луна и ее природные ресурсы являются общим наследием человечества, что находит свое выражение в положениях настоящего Соглашения и, в частности, в пункте 5 настоящей статьи"¹⁶². При этом, тем не менее, прямо не указывается, какие еще конкретные положения этого соглашения представляют из себя содержание "общего наследия". Тем самым опять-таки не раскрывается полностью смысл этой концепции и создаются предпосылки для различного ее толкования¹⁶³.

Соглашение 1979 г. ясно говорит о том, что "Луна не принадлежит национальному присвоению ни путем провозглашения на нее суверенитета, ни путем использования или оккупации, ни любыми другими средствами" (статья 11, пункт 2). В дополнение к этому положению в той же статье 11 указывается, что Луна и ее части, а также ресурсы, не могут быть собственностью государства, организации или лица, а размещение персонала и оборудования не создает права собственности.

В соглашении есть также и положения, касающиеся доступа, управления и перераспределения благ, а также использования Луны в мирных целях, т.е. те элементы, которые обычно и связываются с концепцией ОНЧ. Все они, однако, имеют одну существенную особенность, в принципе противоречащую концепции ОНЧ - права и обязанности, вытекающие из этих положений, касаются лишь участников соглашения, а не "всего человечества". Только если исходить из предположения, что все государства будут участвовать в соглашении, можно будет говорить о распространении его на все человечество, а не на его часть. Но и в этом случае не устраивается следующее противоречие теоретического порядка. Получается, что режим ОНЧ не является обычной нормой, отражаемой в договорном плане, он не есть уже существующая объективная реальность. Наоборот, он, как следует полагать, возникает лишь в силу Договора и касается в таком случае только его участников. Правомерен ли вообще такой подход? Ведь сторонники ОНЧ считают себя "наследниками" прав в отношении всего объекта, а не его части. Следовательно, если какое-то государство не присоединяется

161 Клименко Б.М. Указ. соч., стр. 185.

162 Пункт 5 статьи 11 гласит: "Государства - участники настоящим обязуются установить международный режим, включая соответствующие процедуры, для регулирования эксплуатации природных ресурсов Луны, когда будет очевидно, что такая эксплуатация станет возможной в ближайшее время".

163 Нужно отметить, что далеко не всегда в число принципов, регулирующих деятельность человека в космосе, вообще включается принцип ОНЧ. Международное право (под ред. Ф.И.Кожевникова), М., 1987, стр. 232-233.

к Договору, то его участники будут претендовать на права и в отношении той части ОНЧ (естественно, идеальной части), которая логично должна принадлежать неприсоединившемуся государству. Соглашение 1979 г. вступило в силу в результате ратификации его пятью государствами - Австрией, Чили, Великобританией, Филиппинами и Уругваем. Следует ли понимать, что эти пять стран и есть единственные носители некоторых прав (правопреемники?) в отношении всей Луны и ее ресурсов?

Видимо, такой подход авторов соглашения соответствует,вольно или невольно, существующей ситуации - концепция ОНЧ не отражает реального положения вещей, а направлена на установление такого положения. Можно было бы понять желание создателей соглашения побудить к участию в нем другие страны под угрозой лишиться каких-то прав, однако, оправданы ли были такие попытки, вступающие в противоречие с логикой? Нужно отметить, что, вообще говоря, это соображение относится и к Конвенции ООН по морскому праву, предусматривающей такую процедуру управления и отчести перераспределения благ, которая предполагает наличие прав только у ее участников.

Соглашение 1979 г. предусматривает равное право доступа для своих участников, но "в соответствии с международным правом". Устанавливает ли соглашение механизм управления исследованиями и использованием Луны, который, как и в Конвенции 1982 г., сводил бы право равного доступа к равному праву обратиться за разрешением на такой доступ? В этой части Соглашение о Луне и внешне значительно, и по существу достаточно серьезно отличается от Конвенции. Согласно п.5 статьи 11, государства - участники обязуются установить международный режим для регулирования эксплуатации ресурсов и перераспределения благ. Некоторые юристы считают, что это является лишь обязательством вступить в переговоры об установлении такого режима¹⁶⁴. Даже если это и не так, вряд ли можно ожидать, что суверенные государства, участвуя в переговорах по выработке этого режима, готовы будут пойти на серьезные ущемления своих прав лишь ради того, чтобы выполнить требования этого пункта. Соглашение не устанавливает предельного срока для окончания таких переговоров и по существу столь в общих чертак определяет составные части этого будущего режима, что участники переговоров будут иметь вполне правомерные основания выдвигать в этих рамках такие требования, которые на практике привели бы к полному подрыву идеи ОНЧ. Интересно отметить в этой связи, что, например, предложение СССР о создании всемирной космической организации не предусматривает за ней функций, которые существенно отражали бы положения ст. 11 Соглашения 1979г.¹⁶⁵

Хотя, как уже отмечалось, концепция ОНЧ и является делимой, объединение некоторых ее элементов является не случайным. Заменить свободный доступ к ОНЧ на разрешительную систему и

164 Op. cit., p. 195.

165 Письмо Министра иностранных дел СССР Генеральному секретарю ООН о включении в повестку дня 40-й сессии ГА ООН вопроса "О международном сотрудничестве в мирном освоении космического пространства в условиях его немилитаризации". Внешняя политика Советского Союза и международные отношения. 1985. Сборник документов. М., 1986, стр. 150-156.

эффективно перераспределить блага можно на практике только в том случае, если будет создан реальный механизм по управлению ОНЧ, обеспечивающий принятие решений. Без такого механизма (Международного органа или специального агентства) намерения управлять эксплуатацией ОНЧ, контролировать добыву ресурсов, перераспределять блага останутся пустой декларацией, пожеланием, которое ничем не подкреплено¹⁶⁶. Конвенция ООН по морскому праву предусматривает такой механизм - Международный орган, причем до его создания некоторые его функции осуществляет Подготовительная комиссия для Международного органа по морскому дну. Соглашение о Луне ничего подобного не предусматривает. Фактически, в рамках Соглашения нельзя будет даже принять какое-либо решение, осуждающее действия в обход его.

Некоторые специалисты считают, что требование о разработке режима означает фактический мораторий на эксплуатацию ресурсов Луны¹⁶⁷. В любом случае, опыт Конвенции ООН по морскому праву показывает, что разработка концепций может быть начата и не только на ее основе.

Что касается перераспределения благ (пункт 7 (f) статьи 11), то здесь также имеет место теоретический отход от существа НМЭП, т.к. предусматривается, что эти блага будут распределяться не только между развивающимися странами, но и среди государств, "которые прямо или косвенно внесли свой вклад в исследование Луны". На практике в эту категорию попадут, вероятно, многие страны.

Подводя итог, можно, видимо, согласиться, что концепция ОНЧ нашла определенное отражение в международном морском и космическом праве и объявлена в качестве принципа. Этот принцип, однако, носит декларативный характер, пока не пользуется всеобщей поддержкой, имеет, несомненно, неясное и противоречивое содержание, которое вряд ли может быть уточнено без определенного изменения текста уже существующих соглашений. В результате такой принцип допускает различные толкования и вряд ли может быть эффективно применен в имеющемся виде¹⁶⁸.

Недостатки принципа ОНЧ проис текают из недостатков самой концепции. Она не вытекает из логики предыдущего развития международного права, носит в определенной мере эклектический характер, отражает желания лишь одной группы стран, хотя и многочисленной, и не может в силу этого на справедливой основе учесть интересы всех других государств.

¹⁶⁶ Томилин Ю. Космос - противоборство или сотрудничество? - "Мировая экономика и международные отношения" N 9, 1987, стр. 8.

¹⁶⁷ Клименко Б.М. Указ. соч., стр. 193-194.

¹⁶⁸ Tetzeli H.M., Allocation of Mineral Resources in Antarctica: Problems and a Possible Solution - Hastings International and Comparative Law Review, Vol. 10, N 2, Winter 1987, pp. 536-539.

4. Концепция "общего наследия человечества"

и соглашения об Антарктике

Вышеупомянутые соображения позволяют определить, в какой мере концепция "общего наследия человечества" применима к Антарктике. В научной литературе по этому вопросу встречаются, по крайней мере, две точки зрения. Так, ряд авторов, касаясь правового статуса Антарктики, констатирует, что она является "общим наследием человечества"¹⁶⁹. В работах некоторых других авторов этот вопрос рассматривается с более критической точки зрения, и при этом нередко делается вывод о невозможности применения к Антарктике этой концепции¹⁷⁰, по крайней мере, в том виде, в каком ее обычно интерпретируют развивающиеся страны.

В соглашениях, касающихся Антарктики, термин "общее наследие человечества" не употребляется. Однако, как это было выяснено выше, концепция "общего наследия человечества" может быть разделена на несколько элементов. Как представляется, для всестороннего исследования этой проблемы применительно к Антарктике желательно определить, не могут ли по крайней мере такие некоторые отдельные элементы содержаться или быть в дальнейшем включенными в соглашения об Антарктике или найти отражение в решениях, принятых в рамках этих соглашений.

В международно-правовых документах, касающихся Антарктики, можно найти следующие положения, которые могут относиться к исследуемому вопросу.

Пreamble Договора об Антарктике гласит:

"Сознавая, что в интересах всего человечества Антарктика должна и впредь всегда использоваться исключительно в мирных целях и не должна стать ареной или предметом международных разногласий...".

Убежденные в том, что установление прочного фундамента для продолжения и развития такого сотрудничества на основе свободы научных исследований в Антарктике ... отвечает интересам науки и прогресса всего человечества".

1547

169 Sollie F. The New Development in the Polar Regions -in: Finn Sollie et al.: The Challenge of New Territories, Oslo, 1974, p. 27. Hambro E. Some Notes on the Future of the Antarctic Treaty Collaboration - American Journal of International Law, Vol. 68, 1974, p. 218, note 5. Francioni F. Legal Aspects of Mineral Exploitation in Antarctica - Cornell International Law Journal, Vol. 19, N 2, Summer 1986, p. 171-172.

170 Butler S.O. Owning Antarctica. Cooperation and Jurisdiction at the South Pole-Journal of International Affairs, Vol. 31, N 1, Spring/Summer 1977, pp. 47-51.

US Antarctic Policy: Hearing on US Policy with Respect to Mineral Exploration and Exploitation in the Antarctic, Subcommittee on Oceans and International Environment of the Committee on Foreign Relations. United States Senate (94th Congress, 1st sess.) Washington, May, 1975, pp. 16, 22.

Рекомендация IX-I "Минеральные ресурсы Антарктики", принятая на Девятом консультативном совещании по Договору об Антарктике в Лондоне в октябре 1977 года, подтвердила один из принципов, выработанных на Специальном подготовительном совещании в Париже в 1976 г. в отнесении разработки режима антарктических минеральных ресурсов, который звучит следующим образом: "при рассмотрении вопроса о минеральных ресурсах Антарктики Консультативные Стороны не должны наносить ущерб интересам всего человечества в Антарктике". В рекомендации XI-I "Минеральные ресурсы Антарктики", принятой на Одиннадцатом консультативном совещании в Буэнос-Айресе в 1981 г., можно отметить следующие положения. В преамбуле рекомендации говорится: "Убежденные в том, что система Договора об Антарктике оказалась эффективной для поддержания международного согласия в развитии целей и принципов Устава ООН, в том числе запрещении любых мер военного характера, обеспечения защиты антарктической среды, в предотвращении проведения ядерных взрывов и удаления радиоактивных отходов, в содействии свободе научных исследований в Антарктике на благо всего человечества".

Далее в рекомендации XI-I указывается:

"5. Режим должен основываться на следующих принципах: ... занимаясь вопросом минеральных ресурсов Антарктики, Консультативные Стороны не наносят ущерба интересам всего человечества в этом районе".

В преамбуле Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики говорится:

"... считая, что интересам всего человечества отвечает сохранение вод, окружающих антарктический континент, для использования исключительно в мирных целях и предотвращение превращения их в арену или предмет международных разногласий".

В Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972, положений, которые могли бы быть связаны с концепцией "общего наследия человечества", не содержится.

Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. также не провозглашает этот континент "общим наследием", хотя в отдельных ее положениях говорится об "интересах всего человечества"¹⁷¹. В преамбуле Конвенции сказано: "Государства - участники настоящей Конвенции ..., подтверждая, что в интересах всего человечества район действия Договора об Антарктике должен и впредь всегда использоваться исключительно в мирных целях и не должен становиться ареной или предметом международных разногласий ... , считая, что эффективное регулирование освоения минеральных ресурсов Антарктики отвечает интересам международного сообщества в целом..." В статье 2 "Цели" указывается также, что "в отношении освоения минеральных ресурсов Антарктики, если такое будет иметь место, Стороны признают ... необходимость ... принимать во внимание интересы международного сообщества в целом".

В 1987 г. в рамках Программы ООН по окружающей среде был представлен Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития (док. ООН UNEP/GC.14/13, 14 april 1987), который содержал предложения по "долгосрочной природоохранной стратегии для достижения стабильного развития до 2000 года и далее". В главе 10 "Использование общего достояния" этого

171 Auburn F.M. Antarctic Law and Politics. London, 1982, p. 264

документа есть и раздел, посвященный Антарктике. Хотя при этом термин "общее наследие человечества" практически не употребляется, тем не менее некоторые положения доклада представляют интерес с этой точки зрения. В целом он отражает противоречия во взглядах на систему Договора об Антарктике между, с одной стороны, его участниками, и, с другой стороны, рядом развивающихся стран. Доклад положительно оценивает роль участников Договора в поддержании мира в Антарктике, в охране ее окружающей среды, в содействии научным исследованиям. Тем не менее в нем говорится о возможности изменений в "политическом контексте данного континента в течение следующего десятилетия", указывается на "трудность ... в обеспечении управления Антарктикой в интересах всего человечества" (пп. 82 и 83), подчеркивается, что "многие развивающиеся страны отвергают идею, согласно которой то, что они считают общим наследием человечества, должно управляться некоторыми странами, при исключении других стран" (п. 87). Одновременно, однако, указывается и то, что "несмотря на нынешние дебаты по вопросу о будущем континента, многие страны, не участвующие в Договоре, признали попечительскую роль, которую участники Договора играют в деле охраны окружающей среды Антарктики" (п. 87). Показателен тем не менее следующий вывод доклада: "Комиссия не предлагает выносить какое-либо решения в отношении статуса Антарктики. Однако она считает существенно важным, чтобы этот континент использовался ответственным образом и с учетом общих интересов" (п. 88). Из вышеупомянутых выдержек вполне ясной представляется направленность данного доклада. Его авторы исходят из крайней важности Антарктики для судьбы всего человечества, рассматривают ее в качестве общего достояния. Если же предполагать под "общим достоянием" общую собственность, то становится очевидным, что такой подход по существу совпадает с той линией, которую ведут государства - члены соглашений системы Договора 1959 г.

Как представляется, тем не менее международно-правовой режим Антарктики имеет некоторые элементы, общие с элементами концепции ОЧИ, и благодаря этому он способен обеспечить решение тех прогрессивных задач, которые ставятся в ходе современной перестройки международных экономических отношений.

Соглашения системы Договора об Антарктике предусматривают следующее. Во-первых, как сам Договор, так и Конвенции 1972, 1980 и 1988 годов вполне определены по вопросу об отказе от национального присвоения. Территориальные претензии в Антарктике не признаются (хотя и не отрицаются). Таким образом, Антарктика не может быть объектом национального присвоения, и это вполне гарантируется соглашениями об Антарктике¹⁷².

Антарктика открыта для использования всеми государствами, при условии, конечно, соблюдения требований ее режима, установленного Договором 1959 г. и последующими соглашениями. В преамбуле Конвенции 1988 г. говорится: "Убежденные в том, что участие в освоении минеральных ресурсов Антарктики должно быть открыто для всех государств, которые заинтересованы в таком освоении и приняли на себя обязательства по режиму регулирующему его, и что следует учитывать особое положение развивающихся

172 Beck P.J. Op. cit., pp. 140-142.

стран - участниц режима". Свободу доступа в Антарктику предусматривает также и сам Договор 1959 г., и Конвенция 1972 и 1980 годов, при условии, конечно, соблюдения их положений.

Важный элемент ОНЧ - использование его исключительно в мирных целях. В этом вопросе соглашения системы Договора об Антарктике предусматривает, видимо, более твердые гарантии, чем, например, Конвенция ООН по морскому праву, которая скорее декларирует такой принцип (ст. 141). Договор 1959 г. более ясно регулирует этот вопрос и, что главное, обеспечивает на практике использование Антарктики в мирных целях.

Договор об Антарктике предусматривает определенную систему управления деятельностью в Антарктике - Консультативные совещания. В Конвенции 1972 г. нет никакого подобного механизма, однако, согласно Конвенции 1980 г. соответствующие Комиссия и Научный комитет разрабатывают меры по сохранению морских живых ресурсов Антарктики. В Конвенции 1988 г. также предусмотрен механизм управления - Комиссия, Консультативный комитет по научным и техническим вопросам и вопросам окружающей среды, комитеты по регулированию, специальное совещание Сторон, Секретариат. Если сравнивать все эти органы с Ассамблеей и Советом Международного органа по морскому дну, то можно, вероятно, констатировать, что ни эксплуатация ресурсов международного района морского дна, ни ресурсов Антарктики не может осуществляться вопреки их решениям. Определенная специфика существует, однако, положение вещей несколько иное. Членами Ассамблеи Международного органа по морскому дну могут быть только государства - участники Конвенции 1982 г. Круг членов Совета Международного органа еще более узок. Соглашение о Луне 1979 г. также предусматривает соответствующие права лишь для государств-участников. Справедливо ли это? Ведь участие в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и в Соглашении о Луне 1979 г. накладывает на государства целый ряд серьезных обязательств, в том числе и финансово-экономических, которые далеко не всегда могут оказаться приемлемыми. Получается, что речь идет не об общем наследии человечества, а об общем наследии членов соглашения. Очевидно, что такой подход несет в себе существенные недостатки, и со временем он будет, видимо, должным образом скорректирован. Пока же система управления ОНЧ (в данном случае, международным районом морского дна и его ресурсами) предусматривается именно такая - с участием только членов Соглашения.

В системе Договора об Антарктике система управления, по существу, точно такая же. Любые государства, выполнившие определенные условия, могут стать участниками консультативных совещаний, членами органов по регулированию в рамках Конвенций 1980 г. и 1988 г. Финансовые и другие экономические затраты при этом, наверное, сопоставимы, например, с затратами в связи участием в создании Международного предприятия, предусмотренного Конвенцией ООН по морскому праву. По существу, в системе Договора об Антарктике может участвовать любое государство, если оно действительно этого захочет. Справедливо ли осуществлялось до сих пор управление Антарктикой в рамках Договора? Не ущемлялись ли при этом интересы всего человечества? Видимо, вряд ли оправданно предъявлять такой упрек членам Договора и других соглашений по Антарктике. Вряд ли также справедливо требовать от них, чтобы наиболее радикальные элементы перестройки международных экономических отношений начали осуществляться именно в Антарктике.

Существенное отличие режима Антарктики от режима морского дна за пределами национальной юрисдикции заключается, видимо, только в одном элементе, присутствующем в концепции ОНЧ. Ни Договор 1959 г., ни соглашения о морских живых ресурсах Антарктики не предусматривают никаких положений, касающихся перераспределения материальных благ, полученных от эксплуатации ресурсов этого района. Ничего в них не говорится и о подготовке кадров или передаче технологии другим странам, или об особом учете интересов развивающихся стран. В Конвенции 1988 г. в преамбуле говорится, "... что следует учитывать особое положение развивающихся стран - участниц режима". В статье 6 "Сотрудничество и международное участие" указывается также следующее: "При осуществлении настоящей Конвенции оказывается содействие сотрудничеству в ее рамках и поощряется международное участие в освоении минеральных ресурсов Антарктики заинтересованных сторон, которые являются Консультативными Сторонами Договора об Антарктике, и других заинтересованных сторон, в частности, развивающихся стран, принадлежащих к любой из этих категорий". В статье 21 "Функции Комиссии" говорится о поощрении широкого участия в научных исследованиях развивающихся стран - членов Конвенции (со ссылкой на статьи 6 и 4 (I), (d). В статье 26 указывается: "С целью поощрения международного участия в освоении минеральных ресурсов Антарктики, предусматриваемого в статье 6, Консультативный Комитет представляет заинтересованным развивающимся странам - Сторонам и другим Сторонам рекомендации относительно доступности информации ... относительно образовательных программ по научным, техническим и экологическим вопросам, имеющим значение для освоения минеральных ресурсов Антарктики, а также относительно возможностей сотрудничества между Сторонами по этим программам". В статье 29 "Комитет по регулированию" предусматривается для этого органа "адекватное справедливое представительство развивающихся стран-членов Комиссии, принимая во внимание общий баланс между развитыми и развивающимися странами - членами Комиссии, включающее не менее трех развивающихся стран - членов Комиссии". Более того, согласно пункту 4 (b) особо оговаривается необходимость учета мнения развивающихся стран при разработке рекомендаций.

Кроме того, Конвенция предусматривает меры по поощрению участия развивающихся стран в научных исследованиях (ст. 35, п. 7 (a)), по облегчению создания с их участием совместных предприятий (ст. 41, п. 1 (d)), а также приоритеты при регистрации заявок (ст. 43, п. 2 (e)).

Хотя в Конвенции 1988 г. ясно говорится о необходимости учета интересов развивающихся стран в тех или иных ситуациях, тем не менее эти положения отличаются от положений Конвенции ООН по морскому праву, прямо говорящий о необходимости передачи технологий, подготовке кадров, учреждении компенсационного фонда и о других мерах, направленных во многом на удовлетворение интересов развивающихся стран. Конечно, это отличие существенное, но вряд ли принципиальное. Действительно, в рамках системы Договора об Антарктике и особенно на основе Конвенции 1988 г. вполне могут быть приняты соответствующие практические меры, отражающие происходящие на том или ином этапе изменения в мировой экономической системе. Видимо, никаких прямо не допускающих такую возможность положений в соглашениях по Антарктике мы обнаружить не сможем.

Другое дело, и это, конечно, нужно иметь в виду, что попытки объявить Антарктику общим наследием человечества отражают, видимо, не только тенденции развития современного международного права и направления перестройки международных экономических

отношений. Видимо, можно констатировать, что, по крайней мере, часть развивающихся стран склонна в принципе искать решение проблем Антарктики не в рамках системы Договора 1959 г., а вне ее, в привязке, например, к ООН¹⁷³. Непризнание в Антарктике территориальных претензий, обеспечение нейтралитации и демилитаризации этого района, запрещение проведения ядерных взрывов и удаления радиоактивных отходов, принятие мер по сохранению уникальной окружающей среды Антарктики, а также экосистем и ресурсов ее морей, обеспечение свободы научных исследований – именно таково содержание всех соглашений системы Договора об Антарктике, и именно в рамках ее в наибольшей мере и могут быть в существующих исторических условиях обеспечены интересы всего человечества в этом районе.

¹⁷³ Ibid., p. 139.

Однако неизвестные авторы, выступающие за включение Антарктиды в систему ООН, неоднократно подчеркивали, что введение в Антарктиду новых международных организаций неизбежно приведет к конфликтам интересов между различными государствами и народами