ГЛАВА VI. РАЗРАБОТКА ПРАВОВОГО РЕЖИМА МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ АНТАРКТИКИ.

В настоящее время сохранение в целом природных ресурсов Антарктики регулируется несколькими международными соглашениями. Как отмечалось выше, ведущую роль среди них играет Договор об Антарктике 1959 г., действуют также Международная Конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 г., Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. и Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики. Наконец, в 1988 г. была принята Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики[212]. Разработка ее была обусловлена тем, что развитие науки и техники, увеличение общемировых потребностей в промышленном сырье, накопление знаний об Антарктике стали вызывать обостренный интерес к вопросу о возможности использования минеральных ресурсов этого региона. Достаточно сказать, что в Великобритании уже к 1978 г. коммерческие компании сделали более 50 заявок с просьбой выдать лицензии на ведение промышленной разведки континентального шельфа одних только Фолклендских островов[213]. Кроме того, были обращения с просьбой выдать лицензии для ведения таких работ и непосредственно в Антарктике[214]. Подобные обращения имели место в США, в Новой Зеландии, во Франции, а также в некоторых странах, не являвшихся участниками Договора об Антарктике[215].

1. Договор об Антарктике и возможность экономической деятельности в Антарктике

Договор об Антарктике прямо указывает на возможность свободного осуществления научных исследований и регулирует осуществление там инспекции. В статье VI, касающейся района применения Договора, указывается, что "ничто в настоящем Договоре не ущемляет и никоим образом не затрагивает прав любого государства или осуществления этих прав, признанных международным правом в отношении открытого моря, в пределах этого района". Поскольку международное право признает в открытом море свободы судоходства, полетов, рыболовства, прокладки подводных кабелей и

---

212 Док. AMR/SCM/88/78 от 2 июня 1988 г.

213 Auburn F.M., Offshore Oil and Gas in Antarctica - German Yearbook of International Law, Vol.20, 1977 Berlin, Duncker and Humbolt, 1978, pp. 140-141; см.также: Auburn F.M., Legal Implications of Petroleum Resources of the Antarctic Continental Shelf-Ocean Yearbook, Vol, 1, Chicago, Chicago University Press, 1978, p. 77.

214 Auburn F.M. Offshore Oil..., op.cit., p. 141.

215 Ibid, pp. 140-142; Antonsen P. Natural Resources and Problems of Development-Finn Sollie et al: The Challenge of New Territories, Oslo, 1974, p. 132, note 8.

трубопроводов и другие свободы, то из положений настоящей статьи можно заключить, что в омывающих Антарктику морях Договор допускает осуществление таких видов деятельности[216]. Собственно говоря, этим и ограничиваются предусмотренные Договором виды деятельности в Антарктике.

Однако в Договор об Антарктике не были включены положения, регулирующие деятельность, связанную с эксплуатацией ресурсов, в том числе и минеральных, что, видимо, произошло по следующим причинам. Во-первых, в период разработки Договора знания о наличии ресурсов в Антарктике, размерах их запасов и условиях разработки практически отсутствовали[217]. Во-вторых, вопрос об эксплуатации минеральных ресурсов имел серьезное значение при урегулировании проблемы территориальных притязаний. Острые противоречия между государствами, выдвинувшими территориальные притязания в Антарктике, и государствами, не признающими эти притязания, послужили важной причиной того, что вопрос о ресурсах в Договоре затронут не был[218].

Не все, однако, государства занимали одинаковую позицию в понимании того, как регулирует этот вопрос Договор. Соединенные Штаты в начале 70-х годов, видимо, были склонны толковать его намного шире[219], опираясь на статью 1 Договора, в которой, в частности, говорится: "Антарктика используется только в мирных целях". По мнению США, Договор тем самым разрешал любое использование Антарктики, которое носит мирный характер. К этой

---

216 Именно исходя из этого некоторые государства, например, СССР, ПНР, Япония, а также некоторые другие страны еще до разработки Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики вполне правомерно осуществляли в ограниченных количествах лов криля в антарктических водах. См.: Mink P.T., Oceans: Antarctic Resource and Environmental Concerns-Department of State (United States) bulletin (Washington, D.C.), N 78, April 1978, p. 52.

217 Hambro E. Some Notes on the Future of the Antarctic Treaty Collaboration-American Journal of International Law (Washington, D.C.), Vol. 68, 1974, p. 217.

218 Butler S.O. Ouning Antarctica. Cooperation and Jurisdiction at the South Pole - Journal of International Affairs, Vol.31, N 1, Spring/summer 1977, p. 47; Rose J. Antarctic Condominium: Building a New Legal Order for Commercial Interests-Marine Technology Society Journal (Washington, D.C.), Vol.10, 1976, p. 211; Oxman B.H. The Antarctic regime: an introduction-University of Miami Law Review, Dec. 1978, Vol.33, N 2, pp. 285-297. Francioni F. Legal Aspects of Mineral Exploitation in Antarctica - Cornell Internation Law Journal, Vol. 19, N 2, summer 1986, p. 166.

219 Auburn F.M. United States Antarctic policy - Marine Technology Society Journal, Feb.-Mar. 1978, Vol 12, N 1, pp. 31-36; см.также: Mann E.K. National Security Policy for the Antarctic, Auburn, Alabama, May 1974; Colson D.A. The United States Position on Antarctica-Cornell International Law Journal, vol. 19, N 2, summer 1986, p. 292.

категории якобы разрешенной деятельности США относили и промышленную эксплуатацию любых ресурсов.

Однако эта позиция претерпела со временем определенные изменения, и США не предпринимали каких-либо шагов в Антарктике в области эксплуатации минеральных ресурсов, а продолжали участвовать в обсуждении вопроса и в поисках решений в рамках Консультативных совещаний по Договору об Антарктике[220].

При этом Соединенные Штаты исходили из того, что режим коммерческой разведки и разработки минеральных ресурсов Антарктики должен быть международным и основываться на следующих элементах: 1) Договор об Антарктике не должен быть разрушен; 2) не должен быть нанесен ущерб позиции США по территориальным претензиям; 3) деятельность по эксплуатации ресурсов не должна служить причиной международной напряженности; 4) должна быть обеспечена охрана окружающей среды; 5) должен быть гарантирован недискриминационный доступ США и других стран для эксплуатации ресурсов в любое место в пределах действия Договора об Антарктике, исключая лишь районы особого научного интереса; 6) должны быть обеспечены гарантии инвестиций[221].

Необходимо отметить, что при рассмотрении в сенате США в мае 1975 года вопроса о возможности разведки и разработки минеральных ресурсов в Антарктике признавалось, что, в сумности, возможно различное понимание того, как Договор об Антарктике регулирует такую деятельность. Так, в соответствии с одной точкой зрения, режим, установленный Договором об Антарктике, не позволяет осуществлять коммерческую эксплуатацию минеральных ресурсов, т.к. иначе не удастся обеспечить свободу научных исследований и содействие международному сотрудничеству в научных исследованиях в Антарктике. Во-вторых, возникает противоречие между требованиями рекомендаций Консультативных совещаний, направленных на охрану окружающей среды, и промышленной деятельностью, способной нанести ей ущерб. В-третьих, Договор об Антарктике не затрагивает вопросов юрисдикции в отношении граждан, исключая наблюдателей для инспекции и научный персонал, которым обмениваются участники Договора, а промышленная деятельность обязательно сопряжена с решением этой проблемы, т.к. встанет вопрос о правах различных государств регулировать промышленную эксплуатацию ресурсов.

Согласно второй точке зрения, Договор об Антарктике прямо не запрещает промышленную разведку и разработку минеральных ресурсов. Однако такая деятельность недопустима, если предварительно не будет достигнуто согласие всех заинтересованных государств, например, государств - участников Консультативных совещаний.

---

220 Turner M.D. US Earth Science Program in Antarctica, in: Dry Valey Drilling Project Seminar 1, May 29-31, 1974, p. 62; Foley R.D. N.Z. Leading the Way in Protecting Antarctica - New Zealand Herald, September 4, 1976; см. также: Pallone F., Resource Exploitation: The Threat to the Legal Regime of Antarctica - The International Lawyer (Washington, D.C.), Vol. 12, summer 1978.

221 Mink P.T. Op. cit., p. 51.

В соответствии с третьей точкой зрения, поскольку Договор не запрещает промышленной добычи минеральных ресурсов, то, соответственно, ее можно осуществлять свободно и без ограничений, лишь не нарушая соответствующих положений Договора об Антарктике. В таком случае, эта деятельность не должна препятствовать свободе научных исследований, должна включать обмен информацией и свободу инспекции, соответствовать обязательствам о предоставлении информации по готовящимся экспедициям и не должна наносить ущерб окружающей среде. Эта точка зрения опиралась на то, что эксплуатация минеральных ресурсов относится к использованию Антарктики в мирных целях, как это определено в статье 1 Договора об Антарктике[222].

Подход, предполагающий свободную эксплуатацию минеральных ресурсов, таил в себе определенную опасность как с точки зрения сохранения окружающей среды, так и с точки зрения политических последствий. Несомненно также, что как в свое время в Договорном порядке заинтересованные государства определили в Договоре об Антарктике режим этого района, можно было и в дальнейшем определить некоторые новые аспекты этого режима, в том числе касающиеся и сохранения минеральных ресурсов, причем для этого было совершенно необязательно пересматривать Договор, как считали некоторые авторы[223]. Практика выработки Конвенции о сохранении тюленей Антарктики и Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики говорит, что как раз наоборот, Договор об Антарктике служит хорошей основой для разработки новых соглашений, касающихся сохранения ресурсов. Однако нельзя упускать из виду, что не случайно отсутствуют в Договоре об Антарктике положения, касающиеся промышленной эксплуатации минеральных ресурсов. Несанкционированная деятельность подобного рода неизбежно привела бы к обострению отношений между участниками Договора, или между ними и третьими странами, поскольку она могла бы при определенных обстоятельствах нанести ущерб интересам тех государств, которые имеют основания выдвигать обоснованные права в отношении Антарктики.

Действительно, даже несмотря на то, что Договор об Антарктике указывает, что "никакие действия или деятельность, пока настоящий Договор находится в силе, не образуют основы для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на территориальный суверенитет в Антарктике и не создают никаких прав суверенитета в Антарктике", тем не менее вряд ли можно было бы считать правомерными и не наносящими ущерба обоснованным правам заинтересованных государств действия, связанные с несанкционированной эксплуатацией объекта, которого касаются

---

222 Fridjtof Nansen Foundation, Antarctic Resources: report from the Informal Meeting of Experts, 30 May - 9 June 1973, Polhogda, Norway, 1973; см. также: US Antarctic Policy; Hearing on US Policy with Respect to Mineral resource Exploration and Exploitation in the Antarctic, Subcomittee on Oceans and International Environment of the Senate, 94th Congress. Ist. sess., Washington, May 15, 1975.

223 Cerone R.J. Survival of the Antarctic Treaty: Economic Self Interest v. Enlightened International Cooperation - Boston College International and Comparative Law Journal (Boston, Mass), Vol. 2, N 1, 1978, p. 116.

такие права[224]. В данном случае в качестве такого объекта выступают и минеральные ресурсы. Несомненно, что такая деятельность может иметь место в Антарктике лишь с прямо выраженного согласия каждого из заинтересованных государств.

Это находит свое подтверждение и в статье X Договора, которая гласит: "Каждая из Договаривающихся Сторон обязуется прилагать соответствующие усилия, совместимые с Уставом Организации Объединенных Наций, с тем чтобы в Антарктике не проводилось какой-либо деятельности, противоречащей принципам или целям настоящего Договора". Показательно, что статья не сводит обязанность прилагать такие усилия только лишь в отношении деятельности самих государств - участников Договора. Соответственно, нельзя не прийти к выводу, что государства - участники Договора приняли обязательство противодействовать определенным видам деятельности любого государства[225].

Сходные положения содержатся и в Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики. Согласно статье X, комиссия, созданная в рамках Конвенции, "обращает внимание любого государства, не являющегося участником настоящей Конвенции, на любую деятельность, осуществляемую его гражданами или судами, которая... отрицательно влияет на достижение цели настоящей Конвенции". Статья XXII содержит еще более определенные положения по этому вопросу, близкие к формулировкам статьи X Договора об Антарктике: "Каждая Договаривающаяся Сторона обязуется прилагать соответствующие усилия, совместимые с Уставом Организации Объединных Наций, с тем чтобы никто не проводил никакой деятельности, противоречащей цели настоящей Конвенции".

Договор об Антарктике предусмотрел возможность разработки в рамках его положений международно-правовых правил и норм, регулирующих некоторые новые виды деятельности в Антарктике. С этой целью был создан в соответствии со статьей IX механизм Консультативных совещаний, разрабатывающих соответствующие рекомендации. Эти рекомендации приобретают обязательную силу после утверждения их всеми государствами, имеющими право принимать участие в таких Консультативных совещаниях.

В рамках совещаний был разработан ряд рекомендаций, касающихся вопросов сохранения как биологических, так и минеральных ресурсов Антарктики. Уже на Первом консультативном совещании была принята рекомендация "Общие правила поведения для охраны и сохранения живых ресурсов в Антарктике". На Третьем консультативном совещании были приняты "Согласованные меры по охране фауны и флоры в Антарктике". В дальнейшем были приняты еще несколько рекомендаций, касающихся, в частности, как разработки проекта Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики так и вопросов, связанных с сохранением минеральных ресурсов

---

224 Zuccaro E.A. Iceberg appropriation and the Antarctic's Gordian Knot - California Western International Law Journal, Vol. 9, N 2, 1979, p. 409, note 20.

225 См. например: Hanessian J. The Antarctic Treaty 1959 - International and Comparative Law Quarterly, Vol. 9, 1960, p. 470; Mouton M. The International Regime of the Polar Regions-Recueil des Cours, N 168, 1962, p. 259.

Антарктики: "Ресурсы Антарктики - последствия разведки полезных ископаемых" (VIII - 14), "Минеральные ресурсы Антарктики" (IX-1, X-1, XI-1),

Наряду с принятием рекомендаций государства, осуществляющие существенную деятельность в Антарктике (т.е. все государства - участники Консультативных совещаний), пошли по пути выработки отдельных конвенций, связанных с Договором и регулирующих вопросы сохранения и использования конкретных ресурсов, - Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. и Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980г.

Основные принципы, которые легли в основу этих конвенций, были тщательно разработаны на соответствующих Консультативных совещаниях. Так, например, в преамбуле Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики прямо говорится о значении рекомендации IX (2) Девятого консультативного совещания, "приведшей к принятию настоящей Конвенции".

Использование такого механизма оказалось возможным и для выработки Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики.

Впервые вопрос о минеральных ресурсах Антарктики рассматривался на VII Консультативном совещании в Веллингтоне в 1972 г. Совещание рекомендовало, чтобы тема "Антарктические ресурсы - эффект разведки минеральных ресурсов" была внимательно изучена и включена в повестку дня следующего совещания (рекомендация VII-6). Однако в том же году американское исследовательское судно "Гломар Челленджер" осуществляло в Антарктике в море Росса разведочное бурение. В трех из пробуренных четырех скважин были обнаружены следы газообразных углеводородов[226]. На основе этих данных трудно было делать окончательные выводы, однако результаты бурения показали, что в Антарктике могут быть запасы нефти[227]. Тем не менее политическое значение этого открытия оказалось более значительным, чем экономическое. В мае 1973 г. под эгидой Фонда Нансена в Норвегии было проведено совещание экспертов 12 стран - участников Консультативных совещаний. Проведенное обсуждение носило неофициальный характер, но касалось некоторых аспектов возможной экономической деятельности в Антарктике и ее последствий[228]. Интерес к возможности добычи нефти в Антарктике еще более возрос в связи с решением стран - членов ОПЕК поднять цены на экспортируемую нефть[229]. Этот интерес был особенно велик в США.

---

226 Spivak J. Frosen Assets? - The Wall Street Journal, February 21, 1974.

227 Hayes D.E. Antarctic Marine Geology and Ceophisics - Framework for Assessing Environmental Impacts of Possible Antarctic Mineral Development, ed. Institute of Polar Studies, Columbus: Ohio State University, 1977.

228 Antonsen P. Natural Resources and Problems of Development - Finn Sollie et al: The Challenge of New Territories, Oslo, 1974, p. 132.

229 Spivak J. Op.cit. Oxman B.H.Antarctica and the New Law of the Sea-Cornell International Law Journal, Vol. 19, N 2, summer 1986, p. 243.

Группа антарктической политики Совета национальной безопасности подготовила секретный обзор о наличии в Антарктике минеральных ресурсов[230]. Некоторые из этих цифр попали в открытую печать и вызвали значительный ажиотаж, хотя они не основывались ни на каких точных научных данных. Дальнейшие исследования в этой области не намного обогатили знания о минеральных ресурсах Антарктики, продолжавшие во многом иметь лишь характер предположений.

Вопрос о минеральных ресурсах Антарктики вновь рассматривался достаточно подробно на VIII Консультативном совещании в Осло в 1975 г. Было решено провести специальное подготовительное совещание в Париже в 1976 г. на тему "Антарктические ресурсы - вопрос разведки и разработки минеральных ресурсов", на котором были бы изучены некоторые аспекты возможного воздействия на окружающую среду в случае осуществления деятельности, связанной с минеральными ресурсами[231]. В соответствии с рекомендацией VIII-14 в совещании принял участие Научный комитет по изучению Антарктики (СКАР)[232]. Совещание в Осло рекомендовало воздержаться от коммерческой деятельности по разведке и разработке минеральных ресурсов[233]. Эта рекомендация, однако, не вошла в число обычных рекомендаций совещания, а содержалась в его заключительном докладе[234]. Вопрос о минеральных ресурсах рассматривался и на последующих совещаниях. На XI Консультативном совещании в 1981 году была принята соответствующая рекомендация "Минеральные ресурсы Антарктики", положения которой были во многом использованы при разработке режима минеральных ресурсов. В соответствии с этой рекомендацией в июне 1981 г. в Веллингтоне было созвано IV Специальное консультативное совещание. В ходе двенадцати сессий этого совещания, проходивших, в частности, в Бонне, Вашингтоне, Токио, Рио-де-Жанейро, Париже, Хобарте и Монтевидео и была разработана Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики. Конвенция была принята на сессии в Веллингтоне, проведенной в мае-июне 1988 г.[235].

1517

---

230 Shapley D. Antarctica: World Hunger for Oil Spurs Security Council Review - Science (Washington, D.C.) Vol. 184, N 4138, May 17, 1974, pp. 776-781.

231 Farnsworth C.H. 12 Nations Conclude Secret Meeting in Paris on Possible Exploitation of Antarctic Minerals after 1989 - New York Times, July 14, 1976.

232 Mitchell B. Antarctica: a special case? - New Scientist, Vol. 73, N 1034, January 13, 1977, p. 64.

233 Butler S.O. Op.cit., pp. 48-50. Francioni F.op.cit., p. 167.

234 Auburn F.M. Legal Implications... Op.cit., p. 502.

235 Док. AMR/SCN/88/78 от 2 июня 1988 г.

2. Район применения Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики

Теоретически могли были быть избраны различные варианты в вопросе о районе применения разрабатываемой Конвенции о минеральных ресурсах Антарктики. Было очевидно, что будущая Конвенция должна применяться к антарктическому материку. Имелись ли основания распространить ее действие и на антарктические моря, и если да, то до какого предела? Поскольку Антарктика имеет особый правовой статус, то из этого логично следует вывод, что в силу характера этого правового статуса регулирование освоения минеральных ресурсов антарктических морей также должно было осуществляться в рамках соглашений Договора об Антарктике. В сущности, за границу применения соответствующей Конвенции вполне мог быть принят 60° ю.ш., т.е. границы применения самого Договора 1959 г. В 60-е годы такое решение скорее всего и было бы наиболее целесообразным. В современный период, однако, оно имело бы определенные недостатки. Дело в том, что с момента разработки Договора об Антарктике в международном морском праве появились и получили всеобщее признание более широкие права прибрежных государств на прилегающие к их сухопутной территории морские пространства - права на экономическую зону и на континентальный шельф в соответствии с критериями, установленными Конвенцией ООН по морскому праву. Учитывая, что в основе особого правового статуса Антарктики лежат обоснованные права некоторых государств, нельзя не признать, что существование новых критериев прав в отношении морских пространств должно было найти свое отражение и при разработке режима антарктических минеральных ресурсов.

Вместе с тем нельзя сбрасывать со счетов и то, что Антарктика является специфическим и ясно обоснованным районом как с физико-географической, так и экологической точки зрения. Как уже указывалось, комплексной границей такого района служит антарктическая конвергенция. Именно в ее пределах и применяется Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики. Можно ли было определить район применения Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики в тех же пределах? С точки зрения охраны окружающей среды это было бы вполне удовлетворительное решение[236].

В Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. район ее применения определен следующим образом. Статья 5 гласит:

"1. Настоящая Конвенция, при условии соблюдения пунктов 2, 3 и 4 ниже, применяется в районе действия Договора об Антарктике.

2. Без ущерба для ответственности Консультативных Сторон Договора об Антарктике в соответствии с Договором об Антарктике и мерами, принятыми на его основе, Стороны соглашаются, что настоящая Конвенция регулирует освоение минеральных ресурсов Антарктики, которое имеет место на антарктическом континенте и на всех антарктических островах, включая все шельфовые ледники, к югу от 60° южной широты, а также на морском дне и в недрах прилегающих прибрежных районов вплоть до глубоководных районов морского дна.

---

236 Francioni F. op.cit., p. 174. Oxman B.H. op.cit. p. 233.

3. Для целей настоящей Конвенции "глубоководные районы морского дна" означает морское дно и его недра, простирающиеся за географические пределы континентального шельфа, как термин "континентальный шельф" определяется в соответствии с международным правом.

4. Ничто в настоящей Статье не должно толковаться как ограничивающее применение других Статей настоящей Конвенции в той степени, в какой они относятся к возможным воздействиям вне района, указанного в пунктах 1 и 2 выше, включая воздействия на зависящие или на связанные экосистемы".

Вместе с тем вопрос о районе применения Конвенции затронут и в Заключительном акте совещания в Веллингтоне, на котором она была принята[237]. В Заключительном акте говорится:

"Совещание пришло к соглашению, что район регулирования освоения минеральных ресурсов Антарктики, определенный в Статье 5 (2) Конвенции, не распространяется ни на какой континентальный шельф, примыкающий, в соответствии с международным правом, к островам, расположенным к северу от 60° южной широты.

Совещание также пришло к соглашению, что географические пределы континентального шельфа, указанные в Статье 5 (3) Конвенции, должны определяться ссылкой на все критерии и правила, содержащиеся в пунктах 1-7 Статьи 76 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву".

Таким образом, Конвенция 1988 г. не содержит точного определения границ района применения, например, географических координат, как это имеет место во всех остальных соглашениях системы Договора об Антарктике, да и в самом Договоре 1959 г. В первую очередь возникает вопрос, применяется ли Конвенция только в районе действия Договора, как об этом говорится в п. 1 ст. 5. Не означает ли ссылка на пп. 2, 3 и 4 той же статьи, что границы района применения Конвенции не совпадают с 60° ю.ш.? Как представляется, в реальности именно это и имеет место. Ключевым положением тут служит упоминание в п. 2 "глубоководных районов морского дна". Это определение было заимствовано из Резолюции XI-1. Нужно отметить, что ни в Женевских Конвенциях 1958 г., ни в Конвенции ООН по морскому праву подобное определение не используется. Лишь в п. 3 ст. 76 Конвенции 1982 г., касающейся континентального шельфа, упоминается "дно океана на больших глубинах". Почему же авторы Конвенции пошли по такому пути, включив в ее текст более чем расплывчатую формулировку и дав разъяснение лишь в Заключительном акте? Как представляется, проблема заключалась в том, чтобы избегнуть определения Района, как оно дается в Конвенции ООН по морскому праву (дно морей и океанов за пределами национальной юрисдикции). Такой подход вполне оправдан и объясним, т.к. в Антарктике нет признанных национальных владений (за исключением нескольких островов), и если буквально следовать тексту Конвенции ООН по морскому праву, Район должен включать и все без исключения антарктические моря. Поскольку Антарктика имеет особый правовой статус, буквальное применение определения Района Конвенции 1982 г. ко всему Южному океану невозможно. Ясно, что какая-то часть морского дна, непосредственно прилегающая к материку и антарктическим островам, не может быть отнесена к международному району морского дна. Согласно Конвенции 1988 г. и ее Заключительному акту пределы ее

---

237 Док. AMR/SCM/88/79 от 2 июня 1988 г.

применения совпадают с границами континентального шельфа, если бы он существовал в Антарктике в политико-правовом понимании и устанавливался бы в соответствии со ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву.

Положения статьи 5 "Район применения" вызывают, конечно, ряд вопросов. В соответствии с Венской Конвенцией о праве международных Договоров в случае толкования (ст. 31) учитывается контекст международного соглашения, которое, в частности, включает "любое соглашение", относящееся к Договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением Договора". Тем не менее тексты Конвенции и Заключительного акта имеют разную юридическую силу. В данном же случае в Заключительный акт включено положение, имеющее решающее значение для определения района применения Конвенции, и логичнее было бы ожидать, что оно будет включено именно в саму Конвенцию. Кроме того, в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву (п. 8 ст. 76) внешние границы континентального шельфа определяются с учетом рекомендаций специальной международной комиссии. На этот пункт, однако, Заключительный акт ссылки не дает. Таким образом, положения статьи 76 используются избирательно, что, вероятно, наносит ущерб общей концепции континентального шельфа, закрепленной в Конвенции 1982 г. Возникает также вопрос и в связи с тем, что статья 76 в некоторых случаях оставляет на усмотрение прибрежного государства, какие критерии должны быть использованы для определения внешних границ шельфа (п. 4 (а) статьи 76), не говоря уже о том случае, когда граница шельфа устанавливается ближе к побережью, чем это можно было сделать на основе Конвенции 1982 г. Кто же определит границу района применения Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики? Если это будет делать Комиссия (ст. 18), принимая, например, решения о возможности открытия того или иного района для разведки и разработки (п. 1 статьи 21), то об этом можно было бы сказать более ясно, определяя ее компетенцию.

В случаях делимитации континентального шельфа каждое из прибрежных государств обычно идет на какие-то уступки. Что же касается Антарктики, то согласно Заключительному акту, как уже указывалось, Конвенция 1988 г. не применяется в пределах шельфа, примыкающего к островам, расположенным к северу от 60^0 ю.ш. Почему же не предусмотрена делимитация? Значит ли это, что особый правовой статус Антарктики, в основе которого лежат права суверенных государств, не дает равных с другими государствами оснований претендовать на прибрежные морские пространства? Видимо, тут также существует проблема, требующая к себе соответствующего внимания.

Необходимо отметить одну особенность в вопросе о районе применения Конвенции 1988 г. Статья 5 говорит лишь о том районе, в котором в принципе возможно освоение антарктических минеральных ресурсов. Но положения Конвенции применяются для регулирования освоения ресурсов и в том случае, когда речь идет об охране окружающей среды в пределах всей Антарктики в физико-географическом ее понимании, а возможно, в некоторых случаях даже и в глобальном масштабе (ст. 4, пп. 2 и 3). В этом смысле Конвенция 1988 г. применяется ко всей Антарктике, что, конечно же, совершенно оправданно, учитывая уникальные природные характеристики этого района Земли.

3. Виды минеральных ресурсов и проблемы охраны окружающей среды

Существенным вопросом, который пришлось решать при разработке правового режима сохранения минеральных ресурсов Антарктики, стал вопрос, какие именно виды минеральных ресурсов будет охватывать такой режим. Проблема эта тесно связана со спецификой южнополярного района нашей планеты. Сложные природные условия не позволили до сих пор собрать достаточно точных данных о наличии полезных ископаемых в Антарктике. Имеющиеся сведения, к сожалению, чаще всего весьма приблизительны и во многом основываются лишь на самых общих аналогиях с другими, более изученными районами Земли. С определенной степенью уверенности говорят о том, что в Антарктике существуют значительные запасы каменного угля, однако, довольно низкокачественного. Много предположений строится в связи с возможностью наличия больших запасов нефти в недрах дна омывающих Антарктику морей, однако, и в этом случае имеющиеся научные данные весьма скудны и не проверены [238].

Среди других полезных ископаемых, добыча которых предположительно могла бы быть возможна, называют железную руду, природный газ, марганец и никель, медь, серебро, молибден, хром, кобальт, платину. Высказываются предположения о возможности использования геотермальной энергии, а также пресной воды (т.е. антарктического льда).

Многое, однако, зависит от того, какие из этих природных ископаемых будут разработаны в первую очередь. Использование одних может нанести серьезный ущерб окружающей среде, а другие, вероятно, можно будет добывать без особого риска загрязнения среды. Например, транспортировка антарктических айсбергов для использования их в качестве источника пресной воды, осуществляемая в ограниченных размерах, вряд ли будет представлять особую опасность для окружающей среды. Добыча угля и железной руды, видимо, более опасна в этом отношении. Если же речь будет идти о добыче нефти, то в таком случае проблема охраны окружающей среды приобретает первостепенное значение[239]. Соответствующее отражение это должно было найти и в разрабатываемой Конвенции.

То, что сложные природные условия Антарктики не позволили до сих пор составить достаточно точное научное представление о наличии здесь полезных ископаемых, не явилось единственной сложностью при разработке режима их освоения. Промышленная, да и разведочная деятельности в Антарктике сопряжены с высокой

---

238 См. например: Mineral Resources of Antarctica. Compiled and edited by N.A.Wright and P.L.Williams, Geological survey curcular 705, Roston, 1974. Spivak J. Op.cit., p. 27; Wasserman U. The Antarctic Treaty and Natural Resources-Journal of World Trade Law (London), Vol. 12, March-April 1978, p. 177; Newsweek, October 3, 1977; Auburn F.M. Offshore Oil... Op.cit.

239 Joyner C.C. Protection of the Antarctic Environment: Rethinking the Problems and Prospects-Cornell International Law Journal, Vol.19, N 2, summer 1986, p. 259, 263.

вероятностью аварий, которые, естественно, могут приводить к серьезному загрязнению окружающей среды[240]. Бурение, например, на самом материке достаточно сложно из-за постоянного движения ледового покрова, что усугубляется к тому же низкими температурами и штормовыми ветрами. Добыча же полезных ископаемых с морского дна сложна не только в силу больших глубин, штормов и обледенения, но и опасности столкновения с айсбергами или ледяным полем. Нет необходимости говорить, что это может означать нанесение значительного ущерба окружающей среде, если деятельность будет связана с добычей нефти[241].

Аварии и загрязнение в антарктических условиях могут наносить ущерб не только весьма уязвимым полярным биосистемам. Изменение, например, количества отраженного тепла, вызванное обширным загрязнением, может повлечь в свою очередь повышенное таяние льда, сокращение общей ледовой поверхности, что соответственно еще более повысит нагрев поверхности (лед отражает больше тепла, чем вода) и вызовет дальнейшую своеобразную цепную реакцию.

Так, даже незначительные отходы, образовывавшиеся в результате деятельности на американской станции Мак Мердо, нанесли определенный ущерб окружающей среде, и это несмотря на то, что предпринимались соответствующие меры по предотвращению загрязнения[242]. Даже небольшие по численности научные экспедиции привели в ряде мест Антарктики к существенному сокращению колоний пингвинов[243].

До сих пор достаточно точно не известен долговременный эффект значительных разливов нефти в полярных условиях на состояние живых организмов. В Антарктике основным продуктом питания для рыбы, некоторых видов тюленей, пингвинов, других птиц, а также для китов является криль - небольшая океаническая креветка. Высказываемые в настоящее время оценки запасов криля подчас весьма значительно расходятся между собой, поскольку пока в этой области не проводилось достаточно широких научных исследований. Однако, согласно крайним оценкам, запасы криля в Антарктике достаточно значительны - по некоторым данным они колеблются между 800 млн.т. и 500 млн.т. с возможностью ежегодной добычи от 200 до 300 млн.т. Соответственно, запасы криля в пересчете на протеин могут быть эквивалентны всем остальным

---

240 Laws R. (Press briefing), Future of Antarctica: Press briefing seminar, London, Earth-scan, July, 1977. Jouner C.C. op.cit. p. 266-268.

241 Hambro E. Op.cit., p.233. Tetzeli H.M. Allocation of Mineral Recources in Antarctica: Problems and a Possible Solution-Hastings International and Comparative Law Review, vol.10, N 2, Winter 1987, p. 529.

242 Braxton D. The Abominable Snow-Women, Retland, Vt.: Reed 1979, p. 123; Spivak J. Op.sit., pp.1, 27. Parker B.C., ed. Conservation Problems in Antarctica, Lawrence, Kans; Allen, 1982, p. 277.

243 Marphy L.C., The Urgence of Protecting Life on and around the Great Southerly Continent - Natural History, N 76, 1967, pp. 21-31.

морским живым ресурсам Мирового океана[244]. При всей приблизительности таких оценок тем не менее очевидно, о каких крупномасштабных ресурсах идет речь. Разлив значительного количества нефти мог бы не только разорвать трофическую цепь, лишив ряд биологических видов основного продукта питания, но и, нанеся ущерб запасам криля, привел бы в конечном итоге к существенным экономическим потерям для ряда государств. Нефть, попавшая в море в результате разлива, осела бы частично на морское дно, нанеся ущерб и тем морским организмам, биологический цикл которых связан с дном. Низкие среднегодовые температуры многократно усилили бы урон, нанесенный в результате разливов, т.к. микробиологическое разложение нефти весьма существенно замедлилось, если не вовсе приостановилось бы[245].

Особенно сложные проблемы возникают в связи с опасностью столкновения антарктических айсбергов с буровыми платформами. Оказалось, что транспортировка больших айсбергов даже на короткие расстояния - далеко не простое дело. Три ледокола США затратили в одном случае на транспортировку небольшого айсберга на 2,5 мили 12 часов[246]. Не дали обнадеживающих результатов и попытки взорвать айсберги или разрушить их каким-либо иным путем[247]. Пока наиболее реальным представляется для предотвращения столкновения убрать буровую платформу с пути айсберга[248]. Однако это сравнительно легко сделать в случаях разведочного бурения с корабля, но никак не в отношении стационарной буровой платформы[249]. Кроме того, айсберги могут вклиниваться в морское дно до глубины в 15 метров. Это соответственно вызовет необходимость прокладывать нефтепроводы и создавать нефтехранилища на еще большей глубине. Эти проблемы становятся еще более сложными, если учесть, что средняя глубина внешней границы подводной окраины антарктического материка равняется 550 метрам в отличие от среднемировой в 200 метров[250]. Короткое антарктическое лето соответственно сократит сроки навигации и потребует весьма энергичной перекачки нефти в

---

244 Black H. Antarctica - Storm Clouds are Gathering - Current Affairs Bulletin (Sydney), June 1, 1976, Vol. 53, N 1.

245 Hayes D.E. Antarctic Marine Geology and Geophysics - Framework for Assessing Environmental Impacts of Possible Atarctic Mineral Development, ed. Institute of Polar Studies, Columbus: Ohio State University, 1977, p. XIV.

246 Potter N. Natural Resource Potentials of the Antarctic, Burlington, Vt., Lane, 1969, p. 54.

247 Schultz G.M., Icebergs and Their Voyages, New York: Morrow, 1975, p. 67.

248 U.S.Antarctic Policy..., Op.cit., p. 71.

249 Antarctic Marine Geology and Geophysics - Framework for Asessing Environmental Impacts of Possible Antarctic Mineral Development, Institute of Polar Studies, Columbus: Ohio State University, 1977, pp. V-21.

250 Mineral Resources of Antarctica, op.cit., p. 17.

супер-танкеры, что соответственно повысит опасность аварий на них[251].

Вопросы охраны окружающей среды в Антарктике еще столь мало изучены, что потребуется значительное время, прежде чем можно будет приступить к достаточно безопасной эксплуатации нефтяных ресурсов южнополярного района, если, конечно, это окажется с коммерческой точки зрения оправданным и целесообразным[252].

Вполне возможно, что технология добычи и расходы на комплексную охрану окружающей среды, а также расходы на транспортировку окажутся столь высокими, что сделают экономически неоправданной какую-либо деятельность по добыче минеральных ресурсов Антарктики. Даже уже разработанные в рамках Консультативных совещаний участников Договора об Антарктике правила по охране окружающей среды расцениваются нередко, как ставящие непреодолимые препятствия на пути коммерческой деятельности[253], хотя они далеко не всеобъемлющи и регулируют лишь некоторые отдельные аспекты этой проблемы.

Опасность нанести ущерб весьма уязвимой антарктической экосистеме, таким образом, столь велика, что положения об охране окружающей среды, несомненно, должны были занять одно из центральных мест в будущей Конвенции[254]. В частности, согласно уже упоминавшейся рекомендации XI-1, правовой режим минеральных ресурсов мог бы включать такие общие положения[255]:

- механизм по сбору научной информации, необходимой для эффективного контроля за состоянием окружающей среды, а также по прогнозированию последствий, вызванных конкретной деятельностью, связанной с разведкой и разработкой минеральных ресурсов;
- механизм по регулированию экологических аспектов деятельности, связанной с минеральными ресурсами, на основе полученной научной информации и в соответствии с правилами по охране окружающей среды;
- правила по охране окружающей среды;
- гарантии, что участвующие государства будут выполнять действующие рекомендации Консультативных совещаний по охране окружающей среды.

Что касается видов ресурсов и объема их регулирования, то, например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. фактически относит к минеральным ресурсам международного района морского дна

---

251 Auburn F.M., Legal Implications.. Op.cit., p. 511.

252 Ibid., p. 510-511. Hayashi M. The Antarctica Question in the United Nations- Cornell International Law Journal, Vol. 19, N 2, summer 1986, p. 285-286.

253 Andersen D., The Conservation of Wildlife under the Antarctic Treaty - Polar Record (Cambridge), Vol. 14, N 88, January 1968.
По этому вопросу существуют и другие точки зрения. См: Auburn F.M. Offshore Oil... Op., cit., p. 171.

254 Butler S.O. Op.cit., p. 51. Francioni F. op.cit. p. 174.

255 См. рекомендацию XI-1 "Минеральные ресурсы Антарктики", принятую на Одиннадцатом консультативном совещании по Договору об Антарктике. См. также: Mink P.T. Op.cit., p. 51.

любые ресурсы, включая нефть, газ, конденсат, гелий, серу, соли, полиметаллические конкреции, металлоносные рассолы, а также твердые вещества на поверхности морского дня и в его недрах. Конвенция достаточно подробно регулирует условия добычи никеля, а также меди, кобальта, марганца или иных металлов из конкреций.

Таким образом, Конвенция по морскому праву регулирует добычу практически любых минеральных ресурсов, находящихся на поверхности международного района морского дна или в его недрах, однако заранее предопределяет конкретные и подробные условия добычи лишь части из них - тех, которые достаточно известны и могут быть добыты в первую очередь. В отношении же иных ресурсов предусматривается лишь механизм, способный в дальнейшем выработать необходимую политику в области добычи, в соответствии с практическими потребностями.

Как представляется, такой подход имеет свои преимущества. Он исключает вероятность возникновения несогласованности в отношении добычи разных видов ресурсов, связанных между собой, так как решения об эксплуатации будут приниматься единым органом. Наверное, в таких случаях вряд ли и в принципе целесообразно разрабатывать режим предстоящей лишь в будущем эксплуатации, который был бы изначально слишком подробен и детализирован. Скорее всего, изменение экономических и политических условий, развитие науки и техники сделали бы подобные подробные положения просто ненужными. В худшем же случае излишняя детализация могла бы стать и серьезным тормозом. Это, например, и произошло с некоторыми положениями части XI Конвенции ООН по морскому праву и ее приложениями. Серьезно изменившаяся к концу 80-х годов политическая и экономическая обстановка заставила посмотреть совсем по-новому на проблему создания Международного предприятия, на финансовые условия контрактов, на процедуру принятия решений. Все эти вопросы стали в результате предметом весьма сложных переговоров в рамках Подготовительной комиссии для Международного органа по морскому дну, чего можно было бы во многом избежать, если бы Конвенция ООН по морскому праву была в этой части сформулирована более гибко.

Единая экологическая система Антарктики требует, как представляется, возможно более комплексного и всеобъемлющего регулирования. Поэтому логично было, по крайней мере, исходя из интересов охраны окружающей среды, разработать режим, охватывающий возможность эксплуатации всех видов антарктических минеральных ресурсов. Конвенция 1988 г. касается почти всех минеральных ресурсов Антарктики. В п.6 статьи 1 "Определения" говорится: "... "минеральные ресурсы" означают все неживые природные невозобновляемые ресурсы, включая горючие ископаемые, металлические и неметаллические минералы". По сути дела, такое определение включает все минеральные ресурсы за исключением, вероятно, только льда. В Конвенции не оговорено как либо иначе, каких видов ресурсов она касается. В Заключительном акте рассматривается проблема использования и антарктического льда. При этом указано, что использование льда, включая айсберги, может оказать нежелательное воздействие на окружающую среду и поэтому вопрос о добыче льда Антарктики заслуживает дальнейшего рассмотрения на следующем регулярном консультативном совещании по Договору об Антарктике.

Такое решение продиктовано, конечно, во многом спецификой такого вида минеральных ресурсов, как лед, особенностями его возможной будущей эксплуатации и последствиями для окружающей

среды[256].

Охране окружающей среды в Конвенции 1988 г. уделено достаточно много внимания. Правильно, видимо, будет рассматривать этот вопрос как важнейший элемент общего подхода к эксплуатации антарктических ресурсов. Можно было бы, например, оговорить его в Конвенции в более общих чертах, оставив на усмотрение Комиссии решение тех или иных деталей и частных аспектов и принятие соответствующих правил. Тем не менее тема охраны окружающей среды повторяется в различных аспектах во всем тексте Конвенции, подчеркивая ее основополагающую важность.

Наверное, справедливо было бы рассматривать Конвенцию по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики как образец международного соглашения по вопросам эксплуатации международных ресурсов с точки зрения охраны окружающей среды. Конвенция касается всех возможных областей охраны окружающей среды - ограничения вредных воздействий, установления рационального режима эксплуатации, осуществления охраны резерватов, регулирования международного сотрудничества. По существу, в ней нашло отражение и было реализовано большинство основных международно-правовых принципов охраны окружающей среды. Так, сама Конвенция нацелена на предотвращение экологического ущерба за пределами национальной юрисдикции, что и является отражением соответствующего принципа МПОС. В статье 2 "Цели и общие принципы" указывается, что участники Конвенции будут обеспечивать оценку возможного воздействия освоения минеральных ресурсов Антарктики на окружающую среду. В статье 4 еще более определенно говорится о необходимости предварительной оценки и о невозможности освоения без нее минеральных ресурсов. Более подробно вопросы оценки регулируют статьи 21 (одна из функций Комиссии - облегчение сбора информации, позволяющей оценить возможное воздействие на окружающую среду), 26 (Консультативный комитет оценивает экологические аспекты освоения), 37 (поручившееся государство дает оценку воздействия поиска ресурсов на окружающую среду), 39 (уведомление с просьбой открыть район для разведки также содержит такую оценку ее воздействия), 53 (заявка на разработку ресурсов также должна содержать подробную оценку экологического и иного воздействия). Вынесение предварительных оценок предусмотрено и в других случаях применения Конвенции.

Намел в Конвенции отражение и принцип предварительного уведомления, обмена информацией и взаимных консультаций в связи с возможностью нежелательных последствий для окружающей среды - в статьях 21, 26, 34, 35 (п. 7 (а)), 54 (п. 3 (b)).

Нужно отметить, что Конвенция не обходит и такой принцип, как мирное и эффективное разрешение споров. Она не только содержит положения о порядке урегулирования споров, но и предусматривает, что стороны Конвенции, становясь ее участниками, не могут отказаться от применения обязательных процедур в отношении положений, касающихся охраны окружающей среды (п. 1 (а) статьи 58).

---

256 Hult J. and Ostrander N. Antarctic Icebergs as a Global Fresh Water Source. Rand Corporation, Rand Report (Santa Monica, Cal) Oct. 1973; Antarctica - A Continent of International Harmony? - Australian foreign affairs record (Canberra) 1980, Vol.51, N 2, p. 8.

Важнейшее значение Конвенции заключается также в том, что она предусмотрела материальную ответственность за ущерб, причиненный окружающей среде. Таким образом, Конвенция не декларативно провозглашает необходимость охраны окружающей среды, а предусматривает конкретные материальные меры для ее обеспечения. В Конвенции дается определение ущерба антарктической окружающей среде или зависящим от нее или связанным с ней экосистемам как любое воздействие на живые или неживые компоненты этой окружающей среды кроме того, которым можно пренебречь или которое признано приемлемым на основе Конвенции. Существенно, что особую ответственность за охрану окружающей среды Антарктики несут государства - участники Консультативных совещаний по Договору 1959 г. (статья 2, п. 3).

Конвенция особо подробно регламентирует вопросы подобной ответственности. В статье 8 указано, что оператор несет ответственность за ущерб окружающей среде, включая платежи, возмещение разумных затрат, кто бы их ни понес, в отношении необходимых ответных действий, включая предотвращение, ограничение, очистку и устранение, а также действия по восстановлению, где освоение минеральных ресурсов Антарктики, проводимое этим оператором, нанесло или грозит нанести ущерб антарктической окружающей среде. Согласно п. 7 статьи 8 будет принят отдельный протокол, содержащий более конкретные правила и процедуры, касающиеся материальной ответственности.

Конвенция предусматривает и некоторые другие аспекты охраны окружающей среды, имеющие существенное значение. Она признает уникальную экологическую и научную ценность Антарктики, важность ее для окружающей среды в глобальном масштабе, указывает, что охрана окружающей среды должна быть одним из основных соображений при принятии решений об освоении антарктических минеральных ресурсов (преамбула и ст. 2 и 4). Такое освоение ресурсов должно осуществляться с учетом сохранения антарктических морских живых ресурсов (ст. 15). Комиссия, создаваемая в рамках Конвенции, будет осуществлять сотрудничество с международными организациями, в том числе с МСОП (ст. 34), а также будет поощрять проведение в Антарктике научных исследований по вопросам охраны окружающей среды, выделяя на эти цели соответствующие средства (ст. 35, п. 7 (а)).

В целом важно также подчеркнуть, что Конвенция 1988 г. преследует одной из своих основных целей обеспечение мирного использования Антарктики (ст. 2), что является одним из главных элементов принципа охраны окружающей среды[257].

4. Виды деятельности, касающиеся минеральных ресурсов Антарктики

Как уже отмечалось, Договор об Антарктике прямо и подробно затрагивает лишь некоторые возможные виды деятельности в этом районе, и наиболее детально в нем разработаны положения, касающиеся свободы научных исследований и международного сотрудничества в этих целях. Договор при этом в общей форме

---

257 Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986, стр. 46.

18.41647

указывает, что государства будут ими пользоваться так, "как они применялись в течение Международного геофизического года". В статье III уже прямо говорится, без ссылок на МГГ, что участники Договора в максимально возможной степени будут обмениваться информацией о планах научных работ, результатами научных исследований, а также осуществлять обмен научным персоналом.

Кратко, но четко говорит Договор о демилитаризации и нейтрализации Антарктики, о запрещении ядерных взрывов.

Достаточно подробно в Договоре описываются и средства, необходимые для осуществления его целей - система инспекции и механизм Консультативных совещаний. В общей форме в нем изложено положение, касающееся осуществления "прав, признанных международным правом в отношении открытого моря" (статья VI). Такое общее положение требует, конечно, соответствующего толкования. Однако стороны Договора, учитывая, что современное международное морское право достаточно быстро развивается, сочли, видимо, целесообразным не уточнять круга этих прав. Жизнь показала, что тем самым было найдено достаточно сбалансированное решение, т.к. на основе Договора и в его рамках, с учетом практики, сформировавшейся уже после заключения Договора, в дальнейшем были разработаны две Конвенции, подробно регламентирующие осуществление одного из важных принципов режима открытого моря - свободы рыболовства, а в 1988 г. была разработана Конвенция, регулирующая освоение минеральных ресурсов.

Таким образом, Договор достаточно четко и определенно регулирует те виды деятельности, осуществление которых было возможно в период его разработки и принятия. Одновременно Договор не связывает слишком жестко участников по вопросам регулирования тех новых видов деятельности, которые могли возникнуть в будущем. Механизм Консультативных совещаний, процедура урегулирования возможных споров (статья XI) - все это в достаточно надежной степени предопределило общие рамки и методы для решения новых проблем.

При определении того, какие виды деятельности и как должны регулироваться будущей Конвенцией о минеральных ресурсах, были приняты во внимание обстоятельства, уже сыгравшие ранее свою роль при разработке двух конвенций о сохранении морских живых ресурсов. Как уже указывалось, основными препятствиями на пути разработки минеральных ресурсов в Антарктике, если не касаться правовых и политических аспектов, в первую очередь, является опасность нанесения ущерба окружающей среде, и, во-вторых, предположительно высокая стоимость этой разработки.

Исходя из этого напрашивались два следующих вывода. Во-первых, разрабатываемая Конвенция должна была предусматривать гибкий механизм получения научной информации и принятия на ее основе компетентных и оперативных решений. В этом смысле Конвенция дожна была иметь структуру и содержание, более близкие к Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, нежели к Конвенции о сохранении тюленей Антарктики. Однако, если Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики предусматривает сбор информации и возможное в дальнейшем ограничение уже достаточно широко осуществляемого морского промысла, то Конвенция о минеральных ресурсах, в отличие от нее, должна была предусматривать, наоборот, постепенное научно обоснованное снятие запрета и разрешение добычи минеральных ресурсов (если, конечно, такой запрет в принципе можно будет снять). Эта вторая принципиальная особенность Конвенции должна была отразиться и отразилась на ее структуре[258]. В соответствии со ст. 3 Конвенции "Запрещение освоения минеральных ресурсов Антарктики вне настоящей Конвенции" никакое освоение минеральных ресурсов Антарктики не проводится иначе как в соответствии с Конвенцией и действующими мерами, принятыми на ее основе, а в случае разведки или разработки - с Планом управления. Это положение нашло также отражение в заявлении для печати от 2 июня 1988 г. председателя специального Консультативного совещания и в Заключительном акте Совещания.

Конвенция 1988 г. регулирует условия добычи минеральных ресурсов. Однако эксплуатации ресурсов предшествует обычно их разведка. Поэтому в международной практике, условия добычи ресурсов регулируются нередко совместно и с условиями их разведки. В статье 2 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. прямо говорится: "Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств". В Конвенции по морскому праву это положение воспроизводится почти дословно. Кроме того, Конвенция 1982 г. предусматривает аналогичные права прибрежного

---

258 Очевидно, что режим минеральных ресурсов мог бы быть достаточно эффективным, лишь если бы он предусматривал соответствующую систему наблюдения и инспекции. Тем самым, кроме того, обеспечилось бы должное соответствие положениям как Договора об Антарктике, так и Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики. Однако иногда можно встретить точку зрения, что режим минеральных ресурсов не должен был предусматривать системы наблюдения и инспекции в отношении судов и установок, осуществляющих бурение морского дна, т.к. Договор об Антарктике якобы прямо не оговаривает такую возможность. См.: Auburn F.M., Offshore Oil... Op.cit., p. 171.

государства и в отношении ресурсов экономической зоны. Советское законодательство в таких случаях также неразрывно связывает добычу ресурсов с их разведкой.

Сложность в вопросе регулирования разведки антарктических ресурсов была связана со спецификой режима, установленного Договором об Антарктике. Дело в том, что Договор устанавливает, во-первых, свободу научных исследований в Антарктике (статья II), и, во-вторых, обмен и свободный доступ к данным и результатам научных наблюдений.

Соответственно возникал вопрос, не будет ли противоречить этим положениям Договора попытка как-либо регламентировать разведку природных ресурсов. В сущности, научные исследования даже фундаментального характера могут дать, если не прямо, то косвенно, информацию о наличии и запасах тех или иных видов полезных ископаемых. С другой стороны, начало промышленной эксплуатации минеральных ресурсов требует при современном уровне развития науки и техники предварительного проведения целого комплекса специфических исследований, поиска и разведки.

Таким образом, было необходимо выработать такой механизм регулирования деятельности в отношении антарктических минеральных ресурсов, который был бы достаточно эффективен, но не накладывал бы при этом неоправданно строгих ограничений. При этом было учтено следующее. Во-первых, статья II Договора говорит о свободе научных исследований, "как они применялись в течение Международного геофизического года". Как известно, Международный геофизический год был посвящен сбору фундаментальной научной информации. Таким образом, вполне логично было бы предположить, что Договор имеет в виду именно такие фундаментальные научные исследования и не затрагивает промышленной разведки ресурсов. Во-вторых, как уже упоминалось, промышленной добыче обычно предшествует комплекс специфических исследований, призванных окончательно подготовить основу для такой деятельности. Их обычно условно подразделяют на поиск и разведку ресурсов. По существу, поиск хотя и преследует цель обнаружения ресурсов, но он ближе к фундаментальным научным исследованиям, в то время как разведка непосредственно предшествует уже промышленной добыче. На основе такого деления оказалось возможным решить важный практический вопрос - не вступить в противоречие с положениями Договора об Антарктике и одновременно обеспечить регулирование органически связанных элементов промышленной эксплуатации - добычи ресурсов, их разведки и поиска.

В этой связи полезно сравнение с Конвенцией ООН по морскому праву. В Конвенции существует различие между научными исследованиями, поиском и разведкой ресурсов. Хотя это различие прямо не оговорено и объем этих понятий не определен, тем не менее важен сам факт такого деления. В части V "Исключительная экономическая зона" в статье 56 говорится, что прибрежное государство обладает суверенными правами в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов зоны, однако, в отношении морских научных исследований обладает лишь юрисдикцией. В статье 1 "Употребление терминов" дается следующее определение: "Деятельность в Районе" означает все виды деятельности по разведке и разработке ресурсов Района". Соответственно, в части XI "Район" говорится лишь о "деятельности" и не проводится различия между разведкой и разработкой ресурсов. Однако в статье 143 той же части XI отдельно оговаривается вопрос о морских научных исследованиях, в частности, о некоторых принципах их проведения в Районе. Морским научным исследованиям посвящена отдельная часть Конвенции, достаточно подробно регламентирующая этот вопрос. Существенно, что в соответствии с Конвенцией 1982 г.

государства могут достаточно свободно осуществлять поиск ресурсов (статья 2 Приложения III). Видимо, все-таки порядок поиска при этом не уведомительный, а разрешительный, поскольку поиск "проводится лишь после получения Органом удовлетворительного письменного обязательства о том, что предполагаемый изыскатель будет соблюдать настоящую Конвенцию и соответствующие нормы, правила и процедуры Органа в отношении сотрудничества в осуществлении программ подготовки кадров ... и защиты морской среды..." Очевидно, что критерий "удовлетворительности" предполагает, что Орган сначала выскажет свое отношение к упомянутому обязательству. Тем не менее требования к обязательству предъявляются достаточно мягкие и легко выполнимые, что может позволить свести получение одобрения к формальной процедуре.

В Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики проблемы, связанные с различными стадиями подготовки к эксплуатации рассмотрены достаточно подробно. В п. 7 статьи 7 указано, что освоение минеральных ресурсов Антарктики означает поиск, разведку или разработку, но не включает научные исследования, как они понимаются в статье III Договора 1959 г. Таким образом, Конвенция в принципе оговаривает вопрос о сохранении свободы научных исследований в Антарктике, как это и было определено Договором. Договор, однако, не давал определение, что входит в понятие "научные исследования", и в результате на практике осуществлялся довольно широкий круг деятельности, включая даже бурение в море Росса, которое позволило предположить наличие в этом районе запасов углеводородов. Конвенция 1988 г. дает определение понятий "поиск", "разведка" и "разработка". Нужно, видимо, признать, что сам факт подобного определения, а тем более и его содержание сужают понятие свободы научных исследований, как они предусматривались Договором. С точки зрения практической целесообразности такой подход вполне объясним и, наверное, оправдан, хотя в результате это и привело к некоторой модификации режима, установленного Договором 1959 г. Статья III Договора указывает, что его участники "в максимально возможной и практически осуществимой степени" будут производить обмен информацией о планах научных работ, обмен научным персоналом в Антарктике, обмен данными и результатами научных наблюдений и будет обеспечиваться свободный к ним доступ.

Конвенция 1988 г. определяет "поиск" как деятельность, направленную на выявление районов с потенциалом минеральных ресурсов для возможной разведки и разработки, включая геологические, геохимические и геофизические исследования и полевые наблюдения, использование методов дистанционного зондирования и сбор образцов с поверхности суши и морского дна (в том числе и подледных образцов). К поиску отнесено также драгирование и выемка грунта для целей отбора мелкомасштабных образцов, а также мелкое бурение в коренных и осадочных породах на глубины до 25 метров или на иную глубину по решению Комиссии.

Таким образом, "поиск" определен в Конвенции довольно широко. Помимо объективного критерия (геологические, геохимические, геофизические исследования, сбор образцов и др.) в определении предусмотрен и субъективный критерий (деятельность, направленная на выявление минеральных ресурсов). При этом Конвенция не указывает, кто будет определять, на что направлена та или иная деятельность. В результате возможны коллизии - государство, осуществляющее в Антарктике какие-то исследования, будет утверждать, что они не преследуют цель поиска ресурсов, в то время как, например, комиссия может придерживаться иного мнения. Разница будет заключаться, во-первых, в том, что

осуществление поиска потребует выполнения ряда условий, в том числе и финансовых, определенных Конвенцией (статьи 37 и 38). Во-вторых, хотя согласно п. 2 статьи 37 проведение поиска не требует разрешения органов, учреждаемых Конвенцией, тем не менее согласно статье 37 комиссия при определенных условиях может предпринимать "необходимые действия", которые, как следует понимать из контекста п. 2 той же статьи, могут привести к установлению определенных ограничений на осуществление поиска, а может быть, и запрет его. Нужно учесть также и то, что согласно статье 1, освоение минеральных ресурсов Антарктики включает и поиск, а в соответствии со статьей 4 никакое освоение минеральных ресурсов Антарктики не должно иметь места до тех пор, пока не вынесено заключение о том, что такая деятельность не вызовет нежелательных экологических последствий. Конечно, и научные исследования, осуществляемые согласно статье III Договора 1959 г. не должны, видимо, приводить к нежелательным экологическим последствиям. Однако ни Договор, ни принятые в рамках Консультативных совещаний рекомендации не ставят таких условий, как Конвенция 1988 г.

Конвенция дает также определение разведки и разработки и предусматривает соответствующие процедуры выдачи разрешений на их осуществление. Одним из основных факторов, учитываемых при этом, является обеспечение охраны окружающей среды.

Определенный интерес представляет вопрос о свободном доступе к результатам поиска. В Договоре предусмотрен свободный доступ его участников к результатам научных наблюдений, хотя он и не безусловный. Конвенция 1988 г. предусматривает передачу Комиссии соответствующей информации, касающейся осуществления поиска и его результатов (статья 37). Комиссия в свою очередь рассылает эту информацию всем участникам проводимых в ее рамках заседаний. Кроме того, согласно п. 10 статьи 37, в подобную информацию поручившееся государство может не включать данные, представляющие коммерческую ценность. Таким образом, Конвенция по сравнению с Договором, во-первых, сужает круг субъектов, которые будут иметь доступ к указанной информации, и, во-вторых, более определенно оговаривает исключение из объема информации, с которой можно будет свободно ознакомиться. В этом также можно усмотреть определенную модификацию (хотя, очевидно, и необходимую) режима, установленного Договором 1959 г.

5. Проблемы участия в разработке Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики и различия в объеме прав ее участников

Одним из сложных вопросов, который пришлось решать при разработке Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики, был вопрос об определении степени участия государств и международных организаций как в его разработке, так в работе различных органов в его рамках. Тут шла речь о широком спектре достаточно различных вопросов, которые, однако, были одновременно тесно взаимосвязаны. В принципе можно было бы теоретически выделить следующие принципиальные проблемы участия, которые пришлось решать:

участие в разработке Конвенции;
участие в дипломатической конференции;
участие в Конвенции;
участие в механизме, созданном в рамках Конвенции;

участие в принятии решений в различных органах в рамках Конвенции;
участие в деятельности, регулируемой Конвенцией;
участие в прибылях;
участие в управленческой деятельности в рамках Конвенции;
участие в деятельности по контролю окружающей среды;
участие в осуществлении мер обеспечения или выполнения;
участие в финансировании мероприятий.

Было очевидно, что вряд ли окажется возможным использовать в этом отношении опыт Конвенции ООН по морскому праву. В работе III Конференции ООН по морскому праву приняли на равной основе участие все проявившие заинтересованность государства. Соответственно и Конвенция 1982 г. предусматривает равное участие в ней всех государств. Механизм принятия решений в отношении деятельности в Районе также предусматривает равные права всех государств-участников. Решения в Ассамблее принимаются 2/3 присутствующих и принимающих участие в голосовании государств-членов.

Однако правовой статус Антарктики отличается от правового статуса района морского дна за пределами национальной юрисдикции. В этой связи представлялось целесообразным искать ответы на вопрос об участии в различных видах деятельности на основе опыта создания и функционирования уже действующих в Антарктике соглашений - как самого Договора об Антарктике и Консультативных совещаний в его рамках, так и Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики.

Решение вопроса об участии в разработке режима разведки и эксплуатации минеральных ресурсов Антарктики определилось достаточно давно. В частности, начиная со Специального парижского совещания государств - участников Консультативных совещаний по Договору об Антарктике в 1976 г. начались более или менее конкретные попытки определить хотя бы общий подход к этой проблеме. На XI Консультативном совещании его участники смогли разработать отдельную рекомендацию, в которой сформулированы некоторые общие принципы будущей Договоренности. Собственно разработка Конвенции осуществлялась в рамках 12 сессий Специального Консультативного совещания. В Веллингтоне в июне 1982 г. в такой сессии приняли участие 14 государств - участников Консультативных совещаний по Договору об Антарктике. В дальнейшем к ним присоединились Бразилия, Индия, Китай, Уругвай, ГДР и Италия, ставшие также участниками Консультативных совещаний. В качестве наблюдателей с 1985 г. приглашались все государства - члены Договора 1959 г., не являющиеся участниками Консультативных совещаний, и этими приглашениями воспользовались 20 государств.

На заключительной сессии в Веллингтоне в мае-июне 1988 г. были представлены все государства - участники Консультативных совещаний, а также представители 13 государств, не имеющих такого статуса, но являющихся сторонами Договора 1959 г.

Такая форма разработки Конвенции сложилась по нескольким причинам. Во-первых, уже имелся опыт успешной разработки Конвенции о сохранении тюленей Антарктики и Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, общие принципы которых также предварительно вырабатывались в рамках Консультативных совещаний. Во-вторых, имелся ряд рекомендаций, прямо предусматривавших регулирование некоторых вопросов режима Антарктики, в частности согласованные меры по охране фауны и флоры Антарктики. Нельзя не учитывать и то, что разрабатывавшийся режим минеральных ресурсов в любом случае должен был быть связан с международно-правовым режимом, установленным Договором об Антарктике. При этом на начальном этапе было неясно, какая форма

для него была более целесообразна. Он мог иметь, например, форму дополнительного протокола к Договору 1959 г. Иногда высказывалось мнение, что такой режим мог бы иметь даже форму соответствующей рекомендации Консультативного совещания, действующей в рамках Договора[259].

В период разработки Конвенции государства, выдвинувшие территориальные притязания в Антарктике, ставили в различной форме вопрос, чтобы они имели какие-то особые права в случае деятельности других сторон в пределах районов их притязаний. Среди таких особых прав называлось право вето на принятие решений о разработке ресурсов, право на выдачу лицензий на ведение работ в пределах определенного района, или, например, право на участие в прибылях, получаемых при разработке[260].

В Комиссии по минеральным ресурсам Антарктики, созданной в рамках Конвенции, какие-либо особые права государств, заявивших территориальные претензии, отражены не были (статья 18). Такие права не предусмотрены также и в Консультативном комитете по научным и техническим вопросам и вопросам окружающей среды (статья 23) и на Специальном совещании Сторон (статья 28). Вместе с тем нужно отметить, что в определенной мере интересы этих государств нашли отражение в вопросах членства в комитетах по регулированию (статья 29) и в вопросах принятия этими комитетами основных видов решений (статья 32). По существу, такие комитеты будут осуществлять непосредственное управление разведкой и разработкой в открытых для этого районах Антарктики. Если какое-либо государство заявило территориальные претензии на пространства, попадающие в пределы такого района, оно фактически автоматически становится членом комитета. Без согласия такого государства комитет не может принять решения по ряду наиболее существенных вопросов.

Рассмотрим эти положения Конвенции более подробно. Согласно статье 29, каждый Комитет по регулированию состоит из 10 членов. Членство определяется Комиссией по минеральным ресурсам Антарктики, но в любом случае включает "члена, если таковой имеется, или, если имеется более одного, тех членов Комиссии, определяемых путем ссылки на статью 9 (b), которые заявляют свои права или претензии в открытом районе". При этом статья 9 (b) Конвенции говорит о том, что ничто, содержащееся в ней, и никакие действия не должны толковаться как отказ от прав и претензий или как наносящее им ущерб в том, что касается территориального суверенитета в Антарктике или осуществления юрисдикции прибрежного государства. Всего в комитете по регулированию должно быть не более четырех членов, заявивших территориальные претензии (пункт 2 (c) (i) статьи 29). Конечно, теоретически, если открытый для разведки и разработки район будет включать Южный полюс, где сходятся территориальные претензии семи государств, то по крайней мере трое из них не смогут стать членами комитета по регулированию. Однако на практике подобные районы будут, видимо, скорее всего достаточно небольшими по сравнению с размерами самой Антарктики, учитывая требования охраны окружающей среды, да и предполагаемые масштабы эксплуатации ресурсов. Соответственно в иных ситуациях, когда они не будут включать область Южного

---

259 Pallone F. Op. cit., p. 557.

260 Ibid, pp. 557-558; Hambro E. Op.cit., pp.223-224.

полюса, в их пределы могут попасть пространства не более трех государств, заявляющих территориальные претензии - например, если открытый район будет находиться на границе пространств, на которые претендуют Чили и Аргентина, чьи претензии перекрывают претензии Великобритании. Следовательно, на практике в любом случае государство, заявившее территориальные претензии, станет членом Комитета по регулированию в районе, который включает пространства, подпадающие под эти претензии.

Комитеты по регулированию принимают свои решения большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов. Соответственно, теоретически, если государство, заявившее территориальные претензии и являющееся членом Комитета по регулированию, не присутствует или не желает участвовать в голосовании, то решение может быть принято и без него. Учитывая, однако, характер проблем, связанных с эксплуатацией антарктических ресурсов, вряд ли можно ожидать, что такое может произойти при решении действительно важных вопросов. Особая процедура принятия решения предусмотрена в отношении вопросов, затрагиваемых статьями 48 и 54 (5), т.е. в отношении одобрения планов управления, их изменения и выдачи разрешений на разработку. Хотя тут также действует правило большинства в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов, тем не менее такое большинство должно включать простое большинство членов комитета, заявивших территориальные претензии. На практике это будет означать следующее. Если такой член комитета один, то без него решение принято быть не может. Если таких членов комитета двое (открытый район находится на границе двух территориальных претензий), то опять-таки простое большинство означает согласие обоих этих членов. Только в случае, если подобных членов трое (например, как уже указывалось, Чили, Аргентина и Великобритания), то достаточно, если с решением будут согласны лишь двое из них. Нетрудно убедиться, что на практике одобрение плана управления и выдача разрешения на разработку не могут быть осуществлены без согласия государства, в пределах территориальных претензий которого открыт район.

Статья 32 предусматривает также особую процедуру принятия решений при утверждении руководящих указаний, определяющих общие требования к разведке и разработке. Эта процедура точно такая же, как и описанная выше и касающаяся планов управления и выдачи разрешения на разработку, с той лишь, однако, разницей, что большинство в две трети должно включать не простое большинство, а не менее половины членов комитета, заявивших территориальные претензии. Это означает, что если открытый район находится на границе двух территориальных претензий, то для принятия руководящих указаний достаточно согласия одного из двух государств, эти претензии заявивших.

Нужно, видимо, согласиться, что признание в комитетах по регулированию особых прав государств, заявивших территориальные претензии, является довольно существенной уступкой в их пользу[261]. На практике без их согласия нельзя будет решить важнейшие вопросы, касающиеся регулирования деятельности в открытых для разведки и разработки районах Антарктики. Вряд ли

---

261 Conforti B. Territorial Claims in Antarctica: A Modern Way to Deal With An Old Problem - Cornell International Law Journal, Vol.19, N 2, Summer 1986, p. 252.

19 и 1547

эта уступка в полной мере сбалансирована тем, что подобные же права получили и некоторые другие государства, о чем будет сказано ниже.

Как и в Договоре об Антарктике, в Конвенции 1988 г. предусмотрены особые права целых групп государств. Подобные права государств, заявивших территориальные претензии, были только что рассмотрены. Вместе с тем этот вопрос носит намного более широкий характер и его целесообразно изучить отдельно с точки зрения особого правового статуса Антарктики.

Во-первых, членом Конвенции может стать далеко не любое государство. Таким правом обладают государства, которые участвовали в заключительной сессии, на которой была принята Конвенция. Кроме них к Конвенции могут присоединиться также те и только те государства, которые являются участниками Договора об Антарктике (статья 61 Конвенции). Оправданно ли такое ограничение? В Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики может участвовать любое государство, проявляющее заинтересованность в исследовательской или промысловой деятельности, связанной с живыми ресурсами антарктических морей. Практически любое государство может стать участником и самого Договора 1959 г. Конвенция 1988 г. связывает своих участников обязательствами в отношении территориальных претензий (статья 9) подобно тому, как и сам Договор об Антарктике. В Конвенции содержатся положения, связывающие ее в целом с Договором (статья 2) и накладывающие на ее участников обязательства осуществлять деятельность по освоению минеральных ресурсов в соответствии "с компонентами системы Договора об Антарктике" (статья 10). Таким образом, Конвенция прямо и определенно не накладывает на своих участников лишь следующих крупных обязательств, предусмотренных Договором: об использовании Антарктики в мирных целях и о запрещении ядерных взрывов и удалении радиоактивных материалов. Получается, что Конвенция, цель которой - урегулирование вопросов, связанных с минеральными ресурсами, косвенно направлена на решение проблемы демилитаризации и запрещения ядерных взрывов в Антарктике. Видимо, можно ожидать, что Конвенция будет в этом аспекте подвергнута определенной критике. Тем более, учитывая, что в Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики прямо сделана ссылка на необходимость соблюдения статей I и V Договора 1959 г. Конечно, можно сослаться на то, что требование об участии в Договоре 1959 г. как бы заставляет признавать особый правовой статус Антарктики. Однако по существу это, конечно, не так - правовой статус Антарктики определяется не Договором, а наличием у некоторых государств соответствующих прав в отношении Антарктики, которые Договор лишь отражает и косвенно подтверждает.

Участники Конвенции также пользуются между собой различными правами. Это нашло свое отражение, в частности, в условиях участия в органах в рамках Конвенции. Членами комиссии без каких-либо дополнительных условий являются все государства, которые были участниками Консультативных совещаний на дату открытия Конвенции для подписания (статья 18). Таким образом, в эту группу попадают все первоначальные участники Договора об Антарктике, а также те государства, которые до 25 ноября 1988 г. стали участниками Консультативных совещаний в соответствии с п. 2 статьи IX Договора. Кроме того, членами комиссии являются на временной основе те участники Конвенции, которые активно проводят существенные научные, технические или экологические исследования в Антарктике, имеющие непосредственное значение для решений об освоении ее минеральных ресурсов, а так же те, которые поручились за разведку или разработку минеральных ресурсов. Подобные условия

членства в комиссии имеют много общего с условиями участия в Консультативных совещаниях. Вместе с тем круг постоянных членов комиссии шире круга постоянных участников Консультативных совещаний. Можно, таким образом, констатировать, что осуществление деятельности в Антарктике приводит к возникновению прав у соответствующих государств, хотя это, конечно, не права суверенитета, о которых говорится в п. 2 статьи IV Договора.

Членами Консультативного комитета в соответствии со статьей 23 и Специального совещания сторон в соответствии со статьей 28 могут стать любые участники Конвенции. Особые условия членства предусмотрены, однако, в комитетах по регулированию (статья 29). Во-первых, этим правом обладают, как уже указывалось, до четырех государств, заявивших территориальные претензии в том случае, если открытый район включает пространства, на которые распространяются эти претензии. Кроме того, членами Комитета являются два члена Комиссии, "которые заявляют основу для претензии в Антарктике". По существу, речь идет о США и СССР, которые, как уже указывалось, заявили в 1958 г. о наличии у них основы для предъявления своих прав в Антарктике. Нужно отметить, что при принятии решений эти два члена комитета пользуются такими же правами, как и члены комитета, заявившие территориальные претензии. Это значит, что необходимо согласие их обоих при одобрении плана управления и выдаче разрешений на разработку и согласие по крайней мере одного из них при принятии руководящих указаний. Это, конечно, весьма существенное право, позволяющее влиять на решение вопросов, связанных с разрешением начать разработку антарктических минеральных ресурсов. Вместе с тем нельзя не увидеть, что это право носит лишь негативный характер, т.е. может позволить не допустить разработку ресурсов. Практически использовать подобное право будут, видимо, заинтересованы скорее государства, заявляющие территориальные претензии, а не страны, обладающие крупным научно-техническим потенциалом для разработки ресурсов. Кроме того, в случае выдачи разрешения на разработку возможности оказывать дальнейшее воздействие на принятие решений в комитете станут у всех его членов практически равными.

Нужно также отметить, что при определении состава членов комитетов по регулированию принимаются в учет также и такие обстоятельства, как осуществление в Антарктике деятельности, связанной с открытием районов деятельности, связанной с открытием районов для разведки и разработки, справедливое представительство развивающихся стран, обеспечение необходимой ротации.

Особый правовой статус Антарктики определяется наличием у некоторых стран определенных прав в отношении ее. Именно это и нашло свое отражение в вопросах участия государств в самой Конвенции 1988 г. и в ее органах.

6. Территориальные претензии и разработка Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики

Вопрос о членстве государств, заявивших территориальные претензии в Антарктике, в комитетах по регулированию уже был выше достаточно подробно рассмотрен. В Конвенции, однако, есть и отдельная статья 9, посвященная территориальным претензиям и озаглавленная: "Защита правовых позиций в соответствии с

Договором об Антарктике". Рассмотрим, каково же содержание этой статьи и как оно соотносится с положениями других соглашений системы Договора 1959 г.

Конвенция о сохранении тюленей Антарктики решает вопрос о территориальных претензиях достаточно несложно - статья 1 гласит: "Действие настоящей Конвенции распространяется на моря к югу от 60° южной широты, в отношении которых Договаривающиеся Стороны подтверждают положения статьи IV Договора об Антарктике".

Это, конечно, не простая отсылка к статье Договора, регулирующей вопрос о территориальных претензиях. На случай попыток толкования Договора, что его статья IV относится только к материковой части Антарктики, Конвенция прямо оговаривает применимость этой статьи к морским пространствам южнее 60° ю.ш. Вместе в тем Конвенция не содежит новой редакции статьи IV Договора, что достаточно существенно.

Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики предлагает уже несколько новую формулировку в отношении притязаний, не ограничиваясь простой отсылкой к статье IV Договора. Наибольшую смысловую нагрузку несет пункт 2 (b) статьи IV, гласящий, что ничто, содержащееся в Конвенции, и никакие действия или виды деятельности, имеющие место, пока Конвенция находится в силе, "не должны толковаться как отказ любой из Договаривающихся Сторон от какого-либо права или претензии, или основы для претензии, либо как их сокращение или наносящее им ущерб в том, что касается осуществления юрисдикции прибрежного государства согласно международному праву в пределах района применения настоящей Конвенции".

Означает ли это, что территориальные претензии некоторых государств расмирились вопреки положениям Договора об Антарктике? В этой связи можно отметить следующее. Несомненно, что государства, не признающие территориальных претензий в Антарктике, также не признают и каких-либо претензий на юрисдикцию в отношении морских пространств, прилегающих к антарктическому материку и его островам. Этот вопрос достаточно ясен - если нет территориального суверенитета, то нет и прав юрисдикции в отношении прилегающих к суше морских пространств.

Однако у этого вопроса есть, как представляется, и другая сторона. Как известно, пункт 3 статьи 2 Конвенции о континентальном мельфе гласит, что "права прибрежного государства на континентальный мельф не зависят от наличия эффективной или фиктивной оккупации им мельфа или от прямого об этом заявления". Точно так же сформулирован и пункт 3 статьи 77 Конвенции ООН по морскому праву. Это положение можно, видимо, понимать следующим образом - если у государства возникли или существуют суверенные права в отношении какой-либо территории, то лишь в силу одного этого факта у такого государства возникают и определенные права в отношении дна прилегающих к его территории морских пространств.

А как быть в ситуации, когда территориальный суверенитет отсутствует, однако правовой статус этого пространства является особым, как это и имеет место в отношении Антарктики? В таком случае представляется справедливым, чтобы все государства воздерживались бы в отношении таких пространств от шагов, которые могут нанести ущерб правам заинтересованных сторон. Конечно, такое пожелание, к сожалению, далеко не всегда осуществимо. На практике возникают даже иногда такие ситуации, когда, например, при возникновении спора между двумя государствами в отношении делимитации рыболовных зон третьи государства пытаются осуществлять лов в спорном районе, как если бы он был частью

открытого моря, хотя в таком случае более чем очевидно, что спорный участок в любом случае будет находиться под национальной юрисдикцией или одного, или другого государства.

Таким образом, не касаясь практической осуществимости данной проблемы, можно отметить, что, учитывая особый правовой статус Антарктики, было бы вполне справедливо ожидать, что и в отношении антарктических морских пространств не будут предприниматься шаги, которые нанесли бы ущерб правам заинтересованных сторон.

В свете вышеизложенного можно, видимо, отметить следующие аспекты содержания пункта 2 (b) статьи IV Конвенции 1980 г. Во время разработки и заключения Договора об Антарктике международное морское право предусматривало за прибрежным государством немного меньше прав в отношении прилегающих к его побережью морских пространств, чем сейчас. Статья IV Конвенции отражает это изменение, говоря о "юрисдикции прибрежного государства".

Кроме того, в пункте 2 (b) статьи IV указывается, что никакие действия или виды деятельности не должны толковаться как наносящие ущерб правам или претензиям договаривающихся сторон в том, что касается осуществления юрисдикции прибрежного государства согласно международному праву. Тем самым участники Конвенции оговорили последствия возможной деятельности третьих государств в водах Антарктики.

Положения пункта 2 статьи IV означают, видимо, также, что особый правовой статус Антарктики распространяется не только на сам антарктический континент, но и на омывающие его моря.

Поскольку было ясно, что разрабатываемая Конвенция о минеральных ресурсах Антарктики будет распространяться и на прилегающие к антарктическому материку морские районы, не вторгаясь лишь в глубоководные акватории, то, видимо, в такой Конвенции требовалось как-то отразить и отношение к притязаниям и правам в пределах всего района ее применения. Не вызывала сомнений необходимость отсылки к статье IV Договора об Антарктике, регулирующей территориальные претензии. Необходимо ли было, однако, использовать новые формулировки в отношении морских пространств, как это было сделано в Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики?

Статья 9 Конвенции 1988 г., озаглавленная "Защита правовых позиций в соответствии с Договором об Антарктике" гласит: "Ничто в настоящей Конвенции и никакие действия или деятельность, имеющие место, пока настоящая Конвенция остается в силе:

(a) не образуют основы для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на территориальный суверенитет в районе действия Договора об Антарктике и не создают никаких прав суверенитета в районе действия Договора об Антарктике;

(b) не должны толковаться как отказ любой Стороны от какого-либо права или претензии или основы для претензий либо как их сокращение или как наносящие ущерб в том, что касается территориального суверенитета в Антарктике или осуществления юрисдикции прибрежного государства согласно международному праву;

(c) не должны толковаться как наносящие ущерб позиции любой из Сторон в отношении признания или непризнания ею любого такого права, претензии или основы для претензии; или

(d) не затрагивают положения пункта 2 Статьи IV Договора об Антарктике о том, что никакая новая претензия или расширение существующих претензий на территориальный суверенитет в Антарктике не заявляются, пока Договор об Антарктике находится в силе".

1547

Текст этой статьи довольно близок к тексту аналогичной статьи 6 Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики. Если отбросить несущественные редакционные расхождения, то разница заключается в двух вопросах - Конвенция 1988 г. прямо не связывает своих участников положениями статей IV и VI Договора об Антарктике и, делая ссылку на осуществление "юрисдикции прибрежного государства согласно международному праву", не относит это положение к району своего применения.

Подпункты (a) и (d) по существу повторяют содержание пункта 2, а подпункт (c) - содержание подпункта 1 (c) статьи IV Договора 1959 г.

То, что Конвенция 1988 г. в отличие от Конвенции 1980 г. прямо не связывает своих участников положениями статей IV и VI Договора об Антарктике, вряд ли имеет принципиальное значение. Что касается статьи IV Договора, то она по своему содержанию по существу вопроизведена в статье 9 Конвенции 1988 г. Участники этой Конвенции, однако, могут не соглашаться с положением статьи VI Договора о том, что "ничто в настоящем Договоре не ущемляет и никоим образом не затрагивает прав любого государства или осуществления этих прав, признанных международным правом в отношении открытого моря, в пределах этого района". Думается, тем не менее, что отсутствие ссылки на эту статью Договора не означает какой-либо уступки государствам, заявившим территориальные претензии, поскольку согласно Конвенции ООН по морскому праву морские зоны прибрежных государств за пределами их территориальных вод являются частью открытого моря.

Как представляется, не привносит серьезных различий и то, что в Конвенции 1988 г. в отличие от Конвенции 1980 г. говорится о юрисдикции прибрежного государства без прямой привязки к району применения Конвенции. Видимо, такая привязка следует из самого смысла статьи 9. Другой вопрос - это новое упоминание в Конвенции 1988 г. о правах прибрежного государства. Видимо, и тут, и в Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики было бы, как уже указывалось, правильнее говорить лишь о ненанесении ущерба правовому статусу антарктических морских пространств, но не упоминать о прибрежных государствах. Правовой статус как антарктического материка, так и окружающих его морей хотя и имеет в своей основе права отдельных государств, однако эти права реализованы не как территориальный суверенитет этих государств по отдельности, а как особый единый правовой статус всего этого района Земли.

Таким образом, статья 9 Конвенции 1988 г. хотя и отличается редакционно от аналогичной статьи IV Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, однако, видимо, несет даже несколько меньшую смысловую нагрузку и не развивает содержание статьи IV Договора дальше Конвенции 1980 г.

О Г Л А В Л Е Н И Е

Предисловие 3

Введение 4

Глава I. Составные части Антарктики и ее границы 7

1. Физико-географическое понятие Антарктики 7
2. Район применения Договора об Антарктике 9
3. Материковые льды и шельфовые ледники 10
4. Правовой статус паковых льдов и антарктических морских пространств 14
5. Права в отношении открытого моря южнее 60° ю.ш. 20

Глава II. Правовой статус Антарктики 26

1. Владение и собственность 26
2. Объекты общего пользования. Понятие правового статуса и правового режима 27
3. Постоянный особый правовой статус Антарктики и роль Договора 1959г. 33
4. Недискриминационный характер правового статуса Антарктики 56

Глава III. Антарктика и концепция "общего наследия человечества" 63

1. Составные элементы ОНЧ 66
2. ОНЧ и правовой статус пространств 69
3. ОНЧ в документах ООН и в международных договорах 72
4. Концепция "общего наследия человечества" и соглашения об Антарктике 83

Глава IV. Охрана окружающей среды Антарктики 89

1. Существо проблемы охраны окружающей среды Антарктики 89
2. Охрана окружающей среды в соглашениях об Антарктике 91
3. Антарктика и международное право окружающей среды 92
4. Антарктика и Всемирная стратегия охраны природы 98

Глава V. Соглашения о морских живых ресурсах Антарктики 102

1. Район применения соглашений 102
2. Сохранение антарктических живых ресурсов и вопрос о территориальных претензиях в Антарктике 104
3. Виды ресурсов и виды деятельности, регулируемые соглашениями о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 108
4. Особые права первоначальных участников 116
5. Участие международных организаций 117

Глава VI. Разработка правового режима минеральных ресурсов Антарктики 121

1. Договор об Антарктике и возможность экономической деятельности в Антарктике 121
2. Район применения Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 128
3. Виды минеральных ресурсов и проблемы охраны окружающей среды 131
4. Виды деятельности, касающиеся минеральных ресурсов Антарктики 137
5. Проблемы участия в разработке Конвенции по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики и различия в объеме прав ее участников 142
6. Территориальные претензии и разработка Конвенции по освоению минеральных ресурсов Антарктики 147

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ ТРОФИМОВ

ПРАВОВОЙ СТАТУС АНТАРКТИКИ

Зав.редакцией В.И.Грушецкий

Редактор А.Н.Зеленцов

Корректор М.М.Мартынова

Сдано в набор 19.07.90 Подписано к печати 31.07.90

Формат 60 x 94 1/16 Бумага офсетная Печать ротапринт Заказ № 1547

Усл.печ.л. 8,5 Уч.-изд.л. 8,5 Усл.кр.отт. 8,5

Цена 5 руб. Тираж 100 экз.

Издательство "Прометей" МГПИ им. В.И.Ленина

119048, Москва, ул. Усачева, 64.

Типография Моск. обл. г. Чехов. ГПТУ 56