

ПРИРОДООХОРОННИЙ РЕЖИМ АНТАРКТИКИ: ДОСЯГНЕННЯ І ПРОБЛЕМИ (ДО 25-РІЧЧЯ ПІДПИСАННЯ МАДРИДСЬКОГО ПРОТОКОЛУ)

А. П. Федчук

*Державна установа Національний антарктичний науковий центр МОН України, 01601 Київ,
бульв. Тараса Шевченка, 16, тел. (0-44) 246-38-80, E-mail: andriyff@gmail.com*

Реферат. Відзначення у 2016 році 25-річчя підписання Протоколу про охорону навколишнього середовища до Договору про Антарктику (Мадридського протоколу) є зручною нагодою оцінити ефективність реалізації його положень в рамках вивчення більш масштабного питання еволюції режиму природокористування Антарктики і вирішення проблеми забезпечення дієвої охорони навколишнього природного середовища Південної полярної області, що наразі є одним з першочергових завдань держав-Сторін Договору про Антарктику. У статті критично аналізуються правові інструменти, які ухвалені на Консультативних нарадах з Договору про Антарктику і складають основу природоохоронного режиму регіону. Основна увага приділена розгляду положень і структури Мадридського протоколу та його невід'ємних додатків, а також організаційно-правових інструментів, розроблених його виконавчим органом – Комітетом з охорони навколишнього середовища (механізм застосування оцінки впливу на навколишнє середовище, заходи з охорони флори і фауни, попередження інтродукції немісцевих видів; уникнення забруднення морського середовища; утилізація і видалення відходів; функціонування системи підохоронних районів). У поточному десятилітті викликами для забезпечення дієвої охорони навколишнього природного середовища Антарктики є як суспільно-політичні (розширення національних науково-експедиційних програм, зокрема, створення нових об'єктів наукової та транспортної інфраструктури; подальше зростання міжнародної туристичної діяльності), так і природничі виклики, зумовлені змінами у навколишньому середовищі (зміни клімату і скорочення шельфових льодовиків, проникнення немісцевих біологічних видів). З огляду на це, першочерговими завданнями природоохоронного режиму визначено: впровадження дієвого механізму мінімізації кумулятивного впливу антропогенної діяльності на навколишнє середовище Антарктики, міжнародне співробітництво у питанні поширення нових станцій; активніше застосування на практиці так званого попереджувального підходу при плануванні та здійсненні антарктичної діяльності; вдосконалення застосування процедури ОВНС для всіх видів діяльності (як для науково-дослідницької діяльності і супутніх транспортно-логістичних операцій, так і для комерційної туристичної діяльності); а також подальше систематичне розгортання репрезентативної мережі підохоронних районів. Запроваджене Комітетом стратегічне планування своєї роботи розглядається як організаційно-аналітичний інструмент, який дозволить зосередитись на екологічних проблемах, що потребують нагального вирішення з врахуванням їхнього пріоритету.

Природоохоронний режим Антарктики: досягнення і проблеми (к 25-літтю підписання Мадридського протокола)

А. П. Федчук

Реферат. Празднование в 2016 году 25-летия подписания Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике (Мадридского протокола) является удобной возможностью оценить эффективность реализации его положений в рамках изучения более масштабного вопроса эволюции режима природопользования Антар-

тики и решения проблемы обеспечения эффективной охраны окружающей природной среды Южной полярной области, что в настоящее время является одной из первоочередных задач государств-Сторон Договора об Антарктике. В статье критически анализируются правовые инструменты, которые приняты на Консультативном совещании по Договору об Антарктике и составляют основу природоохранного режима региона. Основное внимание уделено рассмотрению положений и структуры Мадридского протокола и его неотъемлемых приложений, а также организационно-правовых инструментов, разработанных его исполнительным органом – Комитетом по охране окружающей среды (механизм применения оценки воздействия на окружающую среду, меры по охране флоры и фауны, предупреждение интродукции неместных видов; избежание загрязнения морской среды; утилизация и удаление отходов; функционирования системы охраняемых районов). В текущем десятилетии вызовами для обеспечения эффективной охраны окружающей природной среды Антарктики является как общественно-политические (расширение национальных научно-экспедиционных программ, в частности, создание новых объектов научной и транспортной инфраструктуры; дальнейший рост международной туристической деятельности), так и естественные вызовы, обусловленные изменениями в окружающей среде (изменения климата и сокращение шельфовых ледников, проникновение неместных биологических видов). Учитывая это, в качестве первоочередных задач природоохранного режима Антарктики определены: внедрение действенного механизма минимизации кумулятивного влияния антропогенной деятельности на окружающую среду; международное сотрудничество в вопросе распространения новых станций; активное применение на практике так называемого упреждающего подхода при планировании и осуществлении антарктической деятельности; совершенствование применения процедуры ОВОС для всех видов деятельности (как для научно-исследовательской деятельности и сопутствующих транспортно-логистических операций, так и для коммерческой туристической деятельности); а также дальнейшее систематическое развертывание репрезентативной сети охраняемых районов. Введенное Комитетом стратегическое планирование своей работы рассматривается как организационно-аналитический инструмент, который позволит сосредоточиться на насущных экологических проблемах, требующих неотложного решения с учетом их приоритета.

Antarctic environmental management: achievements and challenges (on the 25th anniversary of the Madrid Protocol)
P. Fedchuk

Abstract. The 25th anniversary of the signing of the Protocol on Environment Protection to the Antarctic Treaty (the Madrid Protocol), to be celebrated in 2016, provides a great opportunity to assess the effectiveness of the implementation of its provisions within the scope of the larger issues on evolution of the Antarctic environmental management and protection, which currently is one of the priorities for the Antarctic Treaty Parties. This article critically examines the environmental legal tools adopted at the Antarctic Treaty Consultative Meetings. The main attention is paid to the analysis of the provisions and structure of the Madrid Protocol and its Annexes, as well as institutional and procedural tools developed by its executive body – the Committee for Environment Protection, CEP (such as the application of Environmental Impact Assessments, conservation of flora and fauna, avoiding pollution of the marine environment, waste management, establishing procedures for area protection and management). The current challenges related to effective Antarctic environmental protection are both human (the extension of national scientific expeditions programs, including the creation of new scientific facilities and transport infrastructure, further growth of international tourism activities) and natural challenges due to changes in the environment (climate change and reducing sea ice, the introduction of non-native biological species). Thus, the outstanding issues of the Protocol implementation are the following: providing an effective mechanism to reduce the cumulative impact of human activities on the Antarctic environment; international cooperation related to the proliferation of stations; more active practical application of the precautionary approach in planning and carrying out Antarctic activities; strengthen the environmental impact assessment process for both governmental scientific and non-governmental commercial activities; and further systematic development of the representative Antarctic protected areas network. The CEP's multi-year strategic work plan is considered as an organizational and analytical tool focused on environmental issues that should be urgently settled on a priority basis.

Key words: environmental management and protection, Antarctic legal regime, Committee for Environment Protection, Environmental Impact Assessments, Antarctic protected areas, strategic planning

1. Вступ

Унікальність і водночас надзвичайна цінність Антарктики впливають з її ізольованого географічного положення. Специфіка Південної полярної області полягає не тільки в тому, що тут знаходиться єдиний континент, не порушений людською діяльністю, де повністю відсутні промисловість, сільське господарство, розвинені транспортні системи і урбанізовані поселення, а й у наявності середовища існування для екстремальних видів флори і фауни. Тісно пов'язані між собою біоло-

гічні види Антарктики утворюють екосистеми, які дуже вразливі до зовнішнього впливу, який в інших широтах може виявитися цілком допустимим (Preconditions, 2016).

Міжнародна спільнота вже давно визнала за Антарктикою роль головної світової науково-дослідної лабораторії, яка забезпечує можливість проникнення в сутність низки нагальних проблем, з якими сьогодні стикається людство. Так, більш глибоке розуміння питань зміни клімату багато в чому було отримано завдяки даним спостережень кліматичних змін в Антарктиці у поєднанні з результатами досліджень її льодового покриву і осадових відкладів (Summary, 2016). Сьогодні вже немає сумнівів у тому, що наукова цінність Антарктики безпосередньо залежить від стану збереженості її навколишнього середовища. Відтак, кінцева мета міжнародно-правового режиму Антарктики полягає у гармонізації прагматичних національних інтересів (пов'язаних з подальшим освоєнням ресурсів) і усесторонньою охороною та збереженням її природного середовища в інтересах всього людства (Antarctic, 1986).

За результатами вивчення звітів Консультативних нарадах Договору про Антарктику (КНДА), а також робочих та інформаційно-довідкових матеріалів Комітету з охорони навколишнього середовища (КОНС) зроблено спробу оцінити, наскільки чинний міжнародно-правовий режим Антарктики просунувся у досягненні вказаної вище мети. Для цього у першій частині статті розглянуто становлення природоохоронного режиму Антарктики до 1991 року і передумови підписання Протоколу про охорону навколишнього середовища до Договору про Антарктику (Мадридського протоколу). Дали висвітлено основні положення і структуру самого Мадридського протоколу і його невід'ємних додатків, що сформувалась за останні 25 років (1991–2016 роки). Показано роботу його виконавчого органу – Комітету з охорони навколишнього середовища (який водночас є основним дорадчим органом КНДА); окремо проаналізовано його основні здобутки – організаційно-правові інструменти, розроблені на виконання положень Мадридського протоколу. В заключній частині статті наведено основні виклики перед природоохоронним режимом Антарктики і першочергові завдання на поточне десятиліття, аналізуються можливі підходи до подальшого розвитку КОНС.

2. Становлення природоохоронного режиму Антарктики (до 1991 року)

Договір про Антарктику 1959 року – головний системоутворюючий документ сучасного міжнародно-правового режиму Антарктики – є першим післявоєнним договором, що стосується регіону планетарного масштабу за межами юрисдикції жодної держави, і спрямований на вирішення низки важливих геополітичних питань, таких як контроль над озброєнням, відтермінування територіальних претензій, забезпечення свободи наукових досліджень і міжнародного співробітництва з цією метою. Водночас Договір про Антарктику не регулює питання природокористування в Антарктиці. Ця проблематика зазначена в ньому лише побіжно: у Статті IX Договору, яка встановлює порядок скликання Консультативних нарад, зазначається, що такі наради повинні розглядати, серед іншого, і питання охорони та збереження живих ресурсів Антарктики. Відтоді, з 1961 по 2016 рік, на КНДА було ухвалено понад 70 правових актів (рекомендацій, рішень, резолюцій), які формують сучасний природоохоронний режим Антарктики (Fedchuk, 2012).

Першим таким знаковим актом стали Узгоджені Заходи зі збереження фауни і флори Антарктики, ухвалені на 3-й КНДА у 1964 році, через три роки після набуття чинності Договору про Антарктику. Цей документ, що складається з 14 статей, підкреслював наукове значення і унікальний характер фауни і флори регіону, а також встановлював порядок взаємодії сторін у питаннях сприяння проведенню наукових досліджень, охорони природного середовища та забезпечення раціонального використання флори і фауни Антарктики. Зокрема, в Узгоджених Заходах встановлено спеціальні правила видачі дозволів на будь-яке вилучення місцевих видів ссавців або птахів (у тому числі з науковою метою); вперше визначаються категорії “особливо підохоронні види” і “особливо підохоронні райони” для територій, що становлять винятковий науковий інтерес і потребують спеціального контролю за інтродукцією немісцевих біологічних видів. Система підохоронних районів постійно вдосконалювалась і до 1991 р. були визначені такі категорії районів: райони особливої охорони (1964 р.); історичні місця та пам'ятки (1968 р.); ділянки особливого наукового інтересу (1972 р., у т.ч. морські ділянки – 1987 р.); райони особливого туристичного інтересу (1975 р.); райони обмеженого доступу (1989 р.); райони планування багатопрофільного використання (1989 р.).

Загалом, Узгоджені Заходи забезпечили основу для управління навколишнім середовищем Антарктики протягом майже 30 років, допоки вони не були замінені більш всеосяжним Протоколом про охорону навколишнього середовища до Договору про Антарктику.

У 1972 році на спеціальній дипломатичній нараді в Лондоні 12 держав, які на той час були Консультативними Сторонами Договору про Антарктику, ухвалили Конвенцію про збереження ан-

тарктичних тюленів, що стало першим кроком до створення власне правової системи, бо до того часу міжнародно-правовий режим регіону складався по суті тільки з одного Договору про Антарктику і рекомендацій КНДА. Не дивлячись на те, що на момент прийняття Конвенції комерційний промисел антарктичних тюленів практично не здійснювався (окремі види тюленів були неконтрольовано винищені ще у XIX ст.), принципове значення Конвенції полягало у заповненні суттєвих прогалини Договору про Антарктику, розширюючи головним чином співробітництво між сторонами як географічно, так і змістовно (Fedchuk, 2012). По-перше, співробітництво між сторонами було поширено на морський простір Південного океану в межах 60° пд.ш. (положення самого Договору про Антарктику стосуються виключно материка та шельфових льодовиків). По-друге, на прикладі антарктичних тюленів була продемонстрована можливість досягнення взаємоприйняттого рішення щодо комерційної експлуатації морських біоресурсів.

У 1975 р. учасники 9-ї КНДА розпочали вивчати і обговорювати заходи з охорони і раціонального використання усієї морської фауни Антарктики, а не лише окремих біологічних видів. Через два роки делегати ухвалили Рекомендацію ІХ-2 (1977), яка містила рішення про початок розробки нової угоди – Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики. У заключному звіті 9-ї КНДА зазначалось, що поняття збереження, закладене у Конвенцію, включає раціональне використання. Проте режим, встановлений Конвенцією, виключатиме механізм розподілу вилову чи інші заходи економічного регулювання промислу без належного наукового обґрунтування. Цей документ був одним з перших договорів стосовно морського промислу, в якому було закріплено екосистемний підхід до управління експлуатацією рибних ресурсів і закладено основу для визначення морських підохоронних районів.

Одночасно з встановленням режиму збереження морських живих ресурсів розпочався складний і тривалий процес пошуку шляхів досягнення компромісу у питанні освоєння мінеральних ресурсів Антарктики. На кінець 1960-х років технічний розвиток світової видобувної промисловості вже дозволяв здійснювати попередні розвідувальні роботи в полярних регіонах, тому низка видобувних компаній Австралії, Нової Зеландії, Великої Британії та США звернулась до урядів своїх держав за роз'ясненнями перспектив здійснення комерційної розвідки в Антарктиці. Це стало формальним приводом для початку обговорення питання освоєння мінеральних ресурсів Антарктики на КНДА. Консультативні Сторони розуміли необхідність завчасного вироблення правил освоєння мінеральних ресурсів в Антарктиці до того як окремі країни чи транснаціональні корпорації в односторонньому порядку розпочнуть нерегульований видобуток корисних копалин. Такий перебіг подій, безумовно, посилив би ризик відновлення суперництва, знятого у свій час Договором про Антарктику.

Вперше Консультативні Сторони порушили питання освоєння мінеральних ресурсів Антарктики на 6-й КНДА у 1970 році в м. Токіо (Японія), однак не дійшли узгодженого рішення з цього питання. Тільки 11 років потому, на 11-й КНДА в м. Буенос-Айресі (Аргентина), Консультативні Сторони ухвалили рішення про проведення спеціального КНДА з вироблення режиму, що регулює розробку мінеральних ресурсів Антарктики. Знадобилося ще шість років (з 1982 по 1988 роки) і чотири спеціальні Консультативні наради для того, щоб підготувати узгоджений текст Конвенції з регулювання освоєння мінеральних ресурсів Антарктики (КРОМРА). Конвенція була ухвалена на Заключній сесії Четвертого Спеціального КНДА, що проходила в 1988 році у м. Веллінгтоні (Нова Зеландія) усіма Консультативними Сторонами, які на той момент склали 18 держав.

Однак після відкриття цієї Конвенції для ратифікації, вона не знайшла підтримки в урядах Австралії та Франції, тому так і не набула чинності. Справа в тому, що у 1970-80-х роках минулого століття в багатьох розвинених країнах світу активно почав розвиватися суспільний природоохоронний рух. В деяких державах, в тому числі у Консультативних Сторонах Договору про Антарктику, подібний суспільний рух був перетворений на політичні партії, які стали суттєво впливати на внутрішню і зовнішню політику своїх урядів. Це сприяло створенню необхідної основи для правового закріплення природоохоронних принципів як у національному законодавстві, так і у міжнародному праві (Preconditions, 2016).

Очевидно, що промисловий видобуток корисних копалин невідворотно спричинив би значний і тривалий вплив на природне середовище. Найбільш вразливими були б вільні від льоду прибережні ділянки, які через свою відносно легку доступність стануть місцями базування об'єктів інфраструктури гірничо-видобувної промисловості. Розробка родовищ і пов'язана з цим транспортно-логістична діяльність можуть суттєво вплинути або навіть повністю знищити місцеву наземну флору і фауну. В першу чергу це стосується морських птахів і ссавців, які розмножуються на узбережжі або на шельфових льодовиках. Найбільш значний довгостроковий вплив на навколишнє середовище мали б аварії танкерів, які спричинили би витік нафти у екологічно вразливих прибережних акваторіях (COMNAP, 1999). Через особливі фізико-географічні умови Антарктики повне відновлення прибережних районів після таких аварій тривало би десятиліттями. Цілком ймовірно, що в

результаті експлуатації родовищ корисних копалин природні комплекси окремих районів Антарктики стали би невідворотно зміненими і не підлягали би відновленню взагалі (The Antarctic, 2011).

Попри те що основний зміст КРОМРА, на перший погляд, суперечить завданням охорони навколишнього середовища Антарктики, ретельне вивчення тексту цього документа свідчить про зворотне (Preconditions, 2016). Конвенція, у разі набуття чинності, стала би новаторським міжнародним договором з експлуатації природних ресурсів, в якому знайшли б своє відображення і були б реалізовані більшість основних міжнародно-правових принципів охорони навколишнього середовища. Зокрема, Конвенція встановлює раціональний режим експлуатації ресурсів; обмежує шкідливий вплив господарської діяльності на природне середовище; забезпечує механізм створення підохоронних районів; регулює питання міжнародного співробітництва. Конвенція зобов'язує своїх учасників до початку освоєння мінеральних ресурсів проводити оцінку потенційного впливу такої діяльності на навколишнє середовище Антарктики. У Конвенції знайшов відображення принцип попереднього повідомлення, обміну інформацією та взаємних консультацій щодо можливих небажаних наслідків для навколишнього середовища. Крім того, Конвенція передбачала конкретні заходи з матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю. Як буде показано далі, всі ці положення були перенесені до Протоколу про охорону навколишнього середовища до Договору про Антарктику, остаточний текст якого було підготовлено в ході 11-ї Спеціальної КНДА (м. Мадрид, 1991 рік), тобто всього через два роки після відмови від КРОМРА.

Це Рішення Сторін Договору про Антарктику стало важливою віхою в історії освоєння Антарктики і становлення її природоохоронного режиму (An Unprecedented, 2016). Так, у статті 2 Мадридського протоколу зазначено, що Сторони беруть на себе відповідальність за всеосяжну охорону навколишнього середовища Антарктики та залежних від неї і пов'язаних з нею екосистем, і проголошують Антарктику природним заповідником, призначеним для миру і науки. Останнє положення суттєво розширило основні принципи Договору про Антарктику, який, як було вказано вище, визначав цей регіон тільки демілітаризованою зоною, призначеною для наукових досліджень та міжнародного співробітництва з цією метою.

3. Основні положення і структура Мадридського протоколу

Мадридський протокол як міжнародна договір був ретельно продуманий – його статус як протоколу до Договору про Антарктику та район його дії (на південь від 60-ї паралелі південної широти) був покликаний посилити сам Договір про Антарктику, а також зміцнити всю правову систему управління регіоном в цілому (25 Years, 2016).

Мадридський протокол не тільки закріплював правила охорони навколишнього середовища, а й накладав певні обмеження на здійснення діяльності в регіоні. Наріжним каменем Мадридського протоколу, безумовно, є стаття 7, яка забороняє будь-яку діяльність, пов'язану з мінеральними ресурсами, за винятком наукових досліджень. Ця заборона є найбільш рішучим заходом щодо охорони навколишнього середовища Антарктики (Summary, 2016). Відповідно до статті 25 Протоколу, перегляд або зняття заборони на промислово розробку родовищ та видобуток корисних копалин можливі не раніше 2048 року (тобто після 50 років з дати набуття чинності Протоколу) і за умови набуття чинності юридично обов'язкового режиму освоєння мінеральних ресурсів Антарктики, що включає погоджені заходи для визначення того, чи прийнятна така діяльність і на яких умовах. Усвідомлюючи важливість цього положення, на 39-й КНДА (м. Сантьяго, 2016 рік) делегати ухвалили спеціальну Резолюцію з нагоди відзначення 25-річчя підписання Мадридського протоколу, у якій Консультативні сторони вкотре підтвердили свою прихильність до цієї основоположної вимоги протоколу.

Незважаючи на свою виняткову важливість, Стаття 7 є лише складовою частиною (однією з 27 статей) Мадридського протоколу. Сам же Протокол в цілому є правовою базою для забезпечення всеохоплюючої охорони навколишнього середовища Антарктики. Основою Мадридського протоколу є комплекс природоохоронних принципів, які доповнюються низкою цільових додатків, що містять більш детальні правила і положення (25 Years, 2016).

Основні принципи Мадридського протоколу зводяться до таких ключових положень:

- визначення Антарктики як природного заповідника, призначеного для миру і науки;
- запровадження заборони на розробку родовищ і промисловий видобуток корисних копалин в районі дії Договору про Антарктику;
- охорона навколишнього середовища є основною вимогою, що враховуються при плануванні і здійсненні всіх видів діяльності в Антарктиці;
- плануванню і здійсненню всіх видів діяльності в Антарктиці повинна передувати оцінка впливу такої діяльності на навколишнє середовище Антарктики;

— для будь-якої діяльності до початку її здійснення мають бути складені плани дій з реагування у надзвичайних ситуаціях.

Мадридський протокол підписано 4 жовтня 1991 року. Він набув чинності 14 січня 1998 року, після того, як був затверджений урядами всіх Консультативних сторін. За чверть століття до 26 держав, які підписали Мадридський протокол, приєдналися ще 11 держав.

Наразі Мадридський протокол має шість цільових додатків, які є невід'ємною частиною протоколу та його законодавчою базою. Додатки I-IV були ухвалені у 1991 році разом з Протоколом і набули чинності у 1998 році. Вони регулюють питання здійснення оцінки впливу діяльності на навколишнє середовище, охорони флори і фауни, запобігання забрудненню морського середовища, а також видалення і управління ліквідацією відходів відповідно.

Додаток V, що регулює питання визначення і управління підохоронними районами, був схвалений окремо на 16-й КНДА (м. Бонн, Німеччина, 1991 рік) і набув чинності у 2002 році. Додаток VI стосовно матеріальної відповідальності, що виникає в результаті надзвичайних екологічних ситуацій, було ухвалено на 28-й КНДА (м. Стокгольм, 2005 рік), він набуде чинності після його затвердження усіма Консультативними Сторонами.

Додаток I “Оцінка впливу на навколишнє середовище”. Додаток конкретизує одні з основоположних принципів Мадридського протоколу про те, що плануванню і здійсненню всіх видів діяльності в Антарктиці повинна передувати оцінка впливу такої діяльності на навколишнє середовище Антарктики (процедури ОВНС). Такий документ повинен містити достовірні відомості про:

- обсяг діяльності, включаючи місце, тривалість та інтенсивність її проведення;
- кумулятивний вплив заявленої діяльності з урахуванням інших видів діяльності в районі дії Договору про Антарктику;
- наявність технологій і процедур, безпечних для навколишнього середовища;
- можливість проведення моніторингу ключових параметрів навколишнього середовища і компонентів екосистем для виявлення будь-якого негативного впливу заявленої діяльності; раннього попередження про такі впливи і забезпечення необхідного корегування у процесі здійснення діяльності відповідно до результатів моніторингу;
- можливості для швидкого і ефективного реагування на надзвичайні ситуації, особливо ті, що мають потенційні наслідки для навколишнього середовища.

Ключовим елементом ОВНС є виконаний у матричному вигляді прогноз очікуваного впливу заявленої діяльності на всі компоненти природного середовища і розроблений на його основі ефективний комплекс заходів з мінімізації антропогенного впливу. Причому Мадридським протоколом передбачено три ступені впливу на навколишнє середовище:

- 1) менш ніж незначний або короткочасний вплив (запланована діяльність може здійснюватися без додаткових процедур ОВНС);
- 2) незначний або короткочасний вплив (вимагається підготовка Попередньої оцінки впливу на навколишнє середовище до початку здійснення такої діяльності);
- 3) більш ніж незначний або короткочасний вплив (вимагається підготовка Всебічної оцінки впливу на навколишнє середовище до початку здійснення такої діяльності).

Усі проекти Всебічної оцінки навколишнього середовища (ВОНС) повинні бути доступні для загального ознайомлення і завчасно надані на розгляд КОНС до початку здійснення такої діяльності.

У 1999 році КНДА затвердили “Настанови з оцінки впливу на навколишнє середовище в Антарктиці” – один з перших інструментів природокористування, розроблений фахівцями КОНС. Документ формально має універсальний характер і розрахований для застосування як національними (урядовими) операторами, так і приватними компаніями, які планують різні види діяльності в Антарктиці. У 2005 році Настанови з ОВНС були доопрацьовані – до них були внесені додаткові вказівки для оцінки кумулятивного впливу, що виникає в результаті здійснення кількох видів діяльності на різних місцях одним або кількома національними чи приватними операторами (Sánchez, 2007).

Станом на 01 грудня 2016 року баз даних Секретаріату Договору про Антарктику (режим доступу – <http://www.ats.aq>) містить відомості про 41 ВОНС, 11 з яких стосуються будівництва або суттєвої реконструкції об'єктів науково-дослідницької інфраструктури, а 8 – виконання інших крупних наукових проектів. Ці документи ілюструють, які значні ресурси національні програми витрачають на планування своєї діяльності, і яким чином вони її здійснюватимуть, аби виконати комплекс заходів з мінімізації антропогенного впливу, закладений у розроблених ними ВОНС (Summary, 2016).

Додаток II “Збереження антарктичної фауни і флори”. Ключовим положенням цього Додатку є вимога, згідно з якою будь-яке вилучення місцевих тварин або рослин, включаючи відбір зразків з науковою метою, а також інтродукція місцевих біологічних видів допускається виключно на підставі спеціального дозволу, який видається у відповідності до національних процедур.

Іншим ключовим положенням Додатку є визначення поняття “особливо підохоронні види”, до переліку яких включені місцеві види ссавців, птахів і рослин. Разом з тим, Додаток не містить критерії включення до цього списку або виключення з нього біологічних видів, так само як і механізмів управління та захисту видів, занесених до цього списку. З метою унормування цих питань КОНС у 2005 році розробив “Настанови з розгляду пропозицій щодо внесення біологічних видів до переліку особливо підохоронних видів” відповідно до критеріїв МСОП (Sánchez, 2007). В результаті застосування цих Настанов у 2006 році з цього переліку були вилучені антарктичний морський котик (*Arctocephalus Gazella*) і субантарктичний котик (*Arctocephalus tropicalis*). Таке рішення було ухвалене на підставі рекомендацій Наукового комітету з антарктичних досліджень (СКАР), згідно з якими ці два види вже відновили свою популяцію після минулої надмірної експлуатації. В найближчі роки очікуються рекомендації СКАР щодо екологічного стану південного гігантського буревісника (*Macronectes giganteus*), пінгвінів (*Eudyptes chrysolophus*) та інших видів. Крім того, Додаток II було переглянуто у 2009 році для уточнення положень щодо охорони безхребетних видів.

На виконання положень цього Додатку КОНС також розробив такі практичні інструменти природокористування, як “Настанови зі здійснення повітряних операцій поблизу скупчень птахів в Антарктиці” та “Вказівки щодо попередження інтродукції немісцевих біологічних видів”, які містять практичні процедури, покликані мінімізувати порушення живої природи, спричинені роботою транспорту в Антарктиці.

Додаток III “Видалення і управління ліквідацією відходів” зобов’язує операторів усіх видів діяльності мінімізувати об’єм відходів, вироблених або утилізованих в Антарктиці. Крім того, він визначає порядок ліквідації звалищ відходів на вільних від льодовика ділянках, які утворилися до підписання Мадридського протоколу; правила утилізації відходів життєдіяльності людини і використання сміттєспалювальних установок, а також містить вимогу розробляти плани з організації збору і видалення відходів. Крім того, в Антарктику забороняється ввезення деяких речовин, наприклад, поліхлорованих біфенілів (ПХБ), пакувальних матеріалів з полістиролу і пестицидів.

На виконання положень цього Додатку КОНС розробив “Настанови з прибирання відходів і очищення місць колишньої антропогенної діяльності”. У звіті Комітету керівників національними антарктичними програмами (COMNAP, 2012) наводиться 31 приклад ремонтно-відновлюваних робіт 16 національних антарктичних програм за 1999–2011 роки за такими категоріями: очищення старих захоронень відходів; демонтаж будівлі і аварійного притулку; рекультивация свердловини; очищення загального сміття; виведення з експлуатації паливних емкостей; видалення або заміна резервуарів для зберігання нафтопродуктів на станціях.

Додаток IV “Запобігання забрудненню морського середовища” забороняє викид із суден у море шкідливих рідких речовин, пластмас та іншого сміття відповідно до Міжнародної конвенції із запобігання забрудненню з суден (МАРПОЛ 73/78). Згідно з цим Додатком Сторони Договору про Антарктику повинні розробити плани дій у надзвичайних ситуаціях, пов’язаних із забрудненням морського середовища в районі дії Договору про Антарктику.

На виконання положень цього Додатку делегати КНДА на підставі рекомендацій КОНС ухвалили Резолюцію 3 (2005), яка рекомендує урядам, що використовують споруди для наливного зберігання нафтопродуктів без додаткової захисної оболонки, замінити їх цистернами з подвійною обшивкою або обладнати належними захисними дамбами і скласти відповідні плани дій у разі витоку нафтопродуктів. За погодженням з Міжнародною морською організацією КНДА також ухвалило рішення щодо обмеження використання мазуту в антарктичних водах і своєю Резолюцією 3 (2006) затвердило Посібник із заміни баластних вод в районі дії Договору про Антарктику.

Додаток V “Охорона і правління районами” визначає два типи територій з особливим режимом – Антарктичні райони особливої охорони (АРОО) та Антарктичні райони особливого управління (АРОУ).

Будь-які території Антарктики можуть бути визначені як АРОО з метою охорони виняткових екологічних, наукових, історичних чи естетичних цінностей, поєднання цих цінностей або захисту поточних чи запланованих наукових досліджень. Відповідно до Рішення 2 (2002), усі раніше створені райони особливої охорони та ділянки особливої наукового інтересу перейменовані та перенумеровані як АРОО. З іншого боку, Антарктичні райони особливого управління створюються з метою планування і координації різних видів діяльності у межах окреслених територій (акваторій), мінімізації кумулятивного впливу на навколишнє середовище (в результаті “накладання” різних видів діяльності) та вдосконалення міжнародного співробітництва.

Для таких районів зі спеціальним статусом обов’язково затверджуються Плани управління, де зазначається дозволена діяльність, умови доступу і пересування територією, а також вимоги до звітності після її відвідування. Основними структурними елементами Плану управління є функціо-

нальне зонування, яке передбачає управління різними типами територій, що входять до складу АРОУ, а також порядок (умови і обмеження) здійснення конкретних видів діяльності в їх межах. Остаточний план управління АРОУ напрацьовується в результаті взаємних консультацій, проведених між усіма зацікавленими Консультативними Сторонами Договору про Антарктику. Крім того, Додаток містить визначення історичних місць та пам'яток з метою збереження артефактів, які мають визнану історичну цінність. Для цього КОНС розробив Настанови щодо поводження з історичними об'єктами, зведеними до 1958 року, чії існування або поточне місцезнаходження наразі не встановлено (м. Санкт-Петербург, 2001 рік).

На засіданнях КОНС тривалий час були дискусії щодо затвердження відповідної методології та критеріїв, які слід застосовувати для визначення підохоронних територій, за результатами яких на спеціальному засіданні КНДА (м. Гаага, 2000 рік) було схвалено Настанови із забезпечення рамок засад формування системи підохоронних районів, передбачених статтею 3 Додатку V. Ретельно виписані в документі критерії та процедури покликані унормувати роботу з виявлення територій (акваторій), потенційно придатних для надання їм статусу АРОО за допомогою метода аналізу екологічного ризику. Аналогічна робота має бути виконання і для розробки відповідних настанов щодо створення АРОУ, потенціал яких з часом буде тільки зростати, з огляду на географічне поширення та подальшу диверсифікацію антропогенної діяльності в Антарктиці (Orheim, 2011). Крім того, фахівцями КОНС розроблені методичні рекомендації зі створення АРОО і підготовки та розгляду їх планів управління, а також вказівки для здійснення інспекцій створених АРОО та АРОУ.

Оскільки чинні плани управління для вже створених АРОО та АРОУ підлягають регулярному перегляду, левова частка усіх рішень, ухвалених Консультативними Сторонами у 1991-2000 рр. (Fedchuk, 2012), стосуються питань розгляду і затвердження планів управління такими районами. Станом на 01 грудня 2016 року база даних Секретаріату Договору про Антарктику містить відомості про 75 АРОО та 7 АРОУ (у 2007 році 1 АРОУ був скасований).

Додаток VI "Матеріальна відповідальність, що виникає в результаті надзвичайних екологічних ситуацій". Додаток містить низку обов'язкових заходів з попередження і реагування на надзвичайні екологічні ситуації в районі дії Договору про Антарктику, що виникають в результаті здійснення науково-дослідних програм, туристичної та іншої неурядової діяльності. У ньому обумовлюються правила, що визначають обсяг матеріальної відповідальності за спричинені ними надзвичайні екологічні ситуації, зокрема встановлюється розмір грошового відшкодування як урядових, так і неурядових операторів у разі нежиття ними належних заходів при виникненні надзвичайних екологічних ситуацій. Станом на 01 грудня 2016 року Додаток VI ратифікували 14 з 28 Консультативних Сторін Договору про Антарктику.

4. Роль та методи роботи Комітету з охорони навколишнього середовища

Заснування КОНС і визначення його компетенції є результатом імплементації положень статей 11–12 Мадридського протоколу. Починаючи з першого засідання в м. Тромсьо (Норвегія) у 1998 році, відтоді як протокол набув чинності, КОНС регулярно надає Консультативним нарадам з Договору про Антарктику рекомендації щодо виконання Мадридського протоколу, ефективності ухвалених правових актів, необхідності перегляду, посилення чи вдосконалення таких актів, включаючи необхідність розроблення нових цільових додатків Мадридського протоколу.

Регламентом КНДА передбачено опрацювання двох категорій матеріалів. До першої належать робочі документи, які надаються Консультативними Сторонами і містять проекти правових актів, конкретні пропозиції чи рекомендації, які вимагають обов'язкового розгляду і прийняття відповідного рішення. До другої групи матеріалів належать: 1) інформаційні документи, надані Консультативними Сторонами та спостерігачами, які містять додаткову інформацію з порядку денного або доповнюють робочі документи; 2) документи Секретаріату, які сприяють проведенню КНДА або інформуванню його учасників (готуються з 2006 року відповідно до мандату, встановленого КНДА); і 3) допоміжні документи, підготовлені будь-яким учасником КНДА, які не виносяться на розгляд КНДА і надаються лише з метою формального інформування.

Робота КОНС характеризується поступовим зростанням кількості документів, які потребують опрацювання. Так, на Першому засіданні КОНС було розглянуто всього 12 робочих і 27 інформаційних документів, а вже на 13-тє засідання КОНС у 2010 році було подано рекордну кількість робочих документів (48). У свою чергу, найбільшу кількість інформаційних документів було розглянуто під час проведення Міжнародного полярного року у 2007 році – 76 документів (рис. 1).

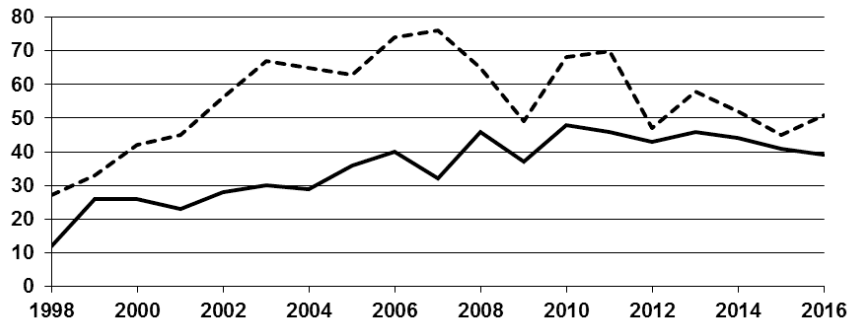


Рис. 1. Кількість робочих документів (нижня крива) та інформаційних документів (включаючи документи Секретаріату і допоміжні документи), які були розглянуті на щорічних засіданнях КОНС за 1998 –2016 роки.

Аналіз роботи КОНС свідчить про те, що делегати Комітету приділяли основну увагу питанням, які пов'язані з виконанням положень Додатків I, II та V Мадридського протоколу. Таким питанням було присвячено понад 75% всіх робочих документів, розглянутих у першому десятиріччі роботи КОНС з 1998 по 2007 рік включно – найбільш динамічний період роботи КОНС. Питанням, що стосуються Додатків III і IV, а також іншим пунктам порядку денного, приділялося менше уваги у зв'язку з тим, що на даний час природоохоронні аспекти цих питань достатньо врегульовані національними та міжнародними процедурами, а інші аспекти розглядаються більш детально на самому засіданні КНДА і на засіданнях профільного експертного органу – Комітету керівників національними антарктичними програмами: це питання, які стосуються планування дій у надзвичайних ситуаціях, обміну інформацією, співпраці з іншими організаціями, а також питання біологічної розвідки (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл робочих та інформаційних документів за пунктами порядку денного засідань КОНС

Пункт порядку денного КОНС	Кількість робочих документів	Кількість інформаційних документів	Загальна кількість документів
Загальні питання роботи КОНС	14	17	31
Дотримання вимог Мадридського протоколу	11	180	191
Питання, що стосуються Додатку I: розгляд проектів ВОНС	11	29	40
Інші питання, що стосуються Додатку I	15	70	85
Питання, що стосуються Додатку II	23	27	50
Питання, що стосуються Додатку III	0	40	40
Питання, що стосуються Додатку IV	6	12	18
Питання, що стосуються Додатку V	152	82	234
Моніторинг навколишнього середовища	10	37	47
Доповіді про стан навколишнього середовища Антарктики	9	11	20
Звіти про міжнародні інспекції	4	1	5
Біологічна розвідка	0	11	11
Стратегічне планування роботи КОНС	2	2	2
Планування дій з реагування на надзвичайні ситуації	9	9	18
Дані та обмін інформацією	5	6	11
Співробітництво з іншими організаціями	1	21	22
Разом	272	554	826

Джерело (The Committee, 2005; Sanchez, 2007).

Значна кількість інформаційних документів, розглянутих за пунктом “Дотримання вимог Мадридського протоколу” пояснюється тим, що, відповідно до статті 17 протоколу Сторони зобов’язані надавати щорічні звіти з імплементації його положень. У свою чергу, велика кількість робочих документів за пунктом “Питання, що стосуються Додатку V” пов’язана з вимогою щонайменше раз на п’ять років переглядати плани управління існуючих районів особливої охорони чи управління, а також розглядати в установленому порядку пропозиції визначення нових районів з таким статусом.

За час роботи КОНС він направив на КНДА цілу низку рекомендацій, за результатами розгляду яких Консультативні Сторони ухвалили майже половину правових актів (Заходів, Рішень та Резолюцій). Більше того, понад 90% ухвалених після 1998 року Заходів (обов’язкових до виконання актів, які набувають чинності після їх затвердження усіма Консультативними Сторонами), що регламентують діяльність людини в Антарктиці, підготовлені за результатами роботи КОНС (Fedchuk, 2012).

5. Невирішені проблеми природоохоронного режиму

Реалізація положень Мадридського протоколу через описані вище процедури і настанови стала ключовим компонентом більшості антарктичних операцій за останні 25 років. Водночас природоохоронний режим Антарктики за вказаний період не зміг подолати низку взаємопов’язаних невирішених проблем, які лишаються його поточними викликами.

По-перше, мова йде про забезпечення дієвого механізму мінімізації кумулятивного впливу антропогенної діяльності на навколишнє середовище Антарктики (як це зазначено у статтях 3 і 6 протоколу). Незважаючи на те, що оцінка кумулятивного впливу і пов’язаний з цим екологічний моніторинг є необхідними компонентами процедур ОБНС, методологічні питання організації такої роботи залишаються слабо розробленими (Tin, 2009), в результаті чого питання збереження дикої природи лишається суто формальним для більшості операторів антарктичної діяльності (An Unprecedented, 2016; Hemmings, 2010).

Відповідно до статті 6 Мадридського протоколу, Консультативні Сторони взяли на себе зобов’язання співпрацювати при плануванні і здійсненні діяльності в районі дії Договору про Антарктику. Таке співробітництво включає, серед іншого, взаємні консультації щодо вибору місць розташування майбутніх станцій для того, щоб уникнути кумулятивного впливу, спричиненого їхньою надмірною концентрацією в певних районах, а також (там, де це доцільно) здійснювати спільні експедиції та спільно використовувати наукові станції. На практиці така співпраця в Антарктиці досі має вкрай мало достойних прикладів (Hemmings, 2011). За винятком Нідерландів, нові держави, що приєднуються до Договору про Антарктику і прагнуть набути статусу Консультативної Сторони, прагнуть мати свої власні наукові станції. Зокрема, Чехія, Бельгія, Індія, Китай, Південна Корея і Білорусь вже побудували або будують нові станції, ще низка станцій на стадії планування (ASOC, 2006; ASOC, 2004). Крім того, розширюється доступ в Антарктику повітряним шляхом: за останні роки було споруджено 11 постійних та тимчасових злітно-посадкових смуг (Orheim, 2011). Зведення таких об’єктів у поєднанні з експлуатацією маршрутів для санно-гусеничних переходів у глиб материка, утриманням польових таборів, аварійних укриттів та складів пального, є важливими джерелами нарощення кумулятивного впливу на навколишнє середовище Антарктики (ASOC, 2005).

Останнє суттєве розгортання науково-дослідницької діяльності в масштабах усього регіону відбулось під час Міжнародного полярного року у 2007–2008 роках, в рамках якого виконувалось понад 350 наукових проектів, з яких 286 (або 82%) передбачали проведення польових досліджень в Антарктиці протягом двох антарктичних літніх сезонів поспіль, а в результаті проведення 105 проектів було залишено для подальшого тривалого використання наукове обладнання та супутні об’єкти інфраструктури (ASOC, 2007). Незалежно від впливу на навколишнє середовище кожного окремого проекту, кумулятивний вплив усіх 350 проектів, включаючи відповідну матеріально-технічну діяльність, ще потребує належної оцінки, так само, як і сукупний вплив туристичної діяльності, масштаби і обсяги якої також суттєво зросли після 1991 року (Fedchuk, 2014).

По-друге, ширше застосування на практиці так званого попереджувального підходу, закладеного у принципах Мадридського протоколу. Зокрема, згідно з пунктом 2 (с) статті 3, будь-яка діяльність повинна плануватись і здійснюватись на основі інформації, достатньої для проведення попередніх оцінок і обґрунтованого заключення щодо її потенційного впливу на навколишнє середовище Антарктики. Це означає, що у разі недостатньої інформації у процесі прийняття рішень слід активніше застосовувати запобіжні заходи, передбачені протоколом для діяльності, що може здійснюватись виключно на підставі дозволу (включаючи часові або просторові обмеження для певних видів діяльності на певних територіях). Це, у свою чергу, стимулюватиме збір нових екологічних даних та

донесення результатів передових екологічних досліджень до відома керівництва національних антарктичних програм, відповідальних за прийняття рішень (An Unprecedented, 2016).

По-третє, як впливає з попереднього, не вирішеною проблемою лишається номінальне виконання процедур ОВНС та їх адекватне застосування для всіх видів діяльності на належному рівні (ASOC, 2011). Показово, що за весь час існування Мадридського протоколу не було ухвалено жодного рішення про недопущення здійснення заявленої діяльності за результатами розгляду відповідної ВОНС. Це вказує на те, у процесі ОВНС де-факто встановлюється імператив дотримання суто адміністративної процедури, а не застосування ОВНС як практичного інструменту природокористування (Hemmings, 2010). Не дивлячись на те, що сама процедура ОВНС має значний потенціал для гармонізації національних або приватних (у випадку туризму чи морського промислу) інтересів із завданнями міжнародного природоохоронного режиму Антарктики, остаточне рішення щодо застосування конкретних процедур ОВНС до тієї чи іншої запланованої діяльності в Антарктиці ухвалюється на національному рівні, виходячи з саме з національних інтересів (Bastmeijer, 2008).

Крім того, процедури ОВНС потребують доопрацювання для їх адекватного застосування туристичними операторами. Основні труднощі, з якими вони стикаються у процесі виконання ОВНС, зводяться до: 1) визначення вихідного еталонного стану середовища, з яким потрібно порівнювати прогнози зміни, оскільки це передбачає проведення оцінки в кількох різних місцях, де відбувається висадка туристів на берег під час антарктичних круїзів; а також 2) визначення кумулятивного впливу, оскільки кожному території відвідує кілька операторів упродовж кількох сезонів (The application, 2004).

У зв'язку з цим необхідно вдосконалити застосування процедури ОВНС для районів, де здійснюється багатофункціональна і регулярна діяльність кількох операторів, що спричиняє певний кумулятивний вплив; а також для районів з обмеженою присутністю людини, де подальше розгортання діяльності матиме несприятливий екологічний вплив на дику природу. Значний потенціал для вирішення цієї проблеми закладений у ширшому застосуванні Стратегічної оцінки навколишнього середовища (СОНС) – спеціальному інструменті природокористування, який являє собою структурований процес, спрямований на посилення природоохоронних завдань у процесі стратегічного планування та прийняття рішень. СОНС доповнює існуючі рівні ОВНС (Попередню і Всебічну оцінку впливу на навколишнє середовище) і, на відміну від них, застосовується не для оцінки прямого екологічного впливу конкретної діяльності на певній території, а для забезпечення збереження бажаного рівня якості навколишнього середовища в межах окреслених регіонів чи секторів Антарктики (Hemmings, 2011). Таким чином, СОНС створює необхідне підґрунтя для обґрунтованого відхилення найбільш небезпечних для навколишнього середовища проектів на ранніх етапах їх підготовки, що виключає необхідність проведення в подальшому детальних, затратних і почасти суперечливих за висновками Всебічних оцінок впливу на навколишнє середовище. Проте обов'язкове застосування процедури СОНС можливе тільки після перегляду Додатка І та внесення відповідних змін, а для цього необхідно досягти консенсусу з-поміж усіх Консультативних сторін Договору про Антарктику шляхом тривалих переговорів.

По-четверте, систематичне розгортання репрезентативної мережі різних типів підохоронних районів, визначених у Додатку V Мадридського протоколу, для забезпечення адекватного (максимально повного за наявної інформації) охоплення цим інструментом як наземного так і морського середовища. Незважаючи на велику кількість природоохоронних районів та їхню загальну площу, становлення просторової мережі таких районів все ще не набуло системного характеру і не є достатньо репрезентативним з огляду на інтегральне еколого-географічне районування Антарктики (Kuzko, 2014; Shaw, 2014; Hughes, 2013). Більше того, в умовах сучасного міжнародно-правового режиму, створення АРОУ стає єдиним легітимним способом забезпечення у системі Договору про Антарктику національних пріоритетів та стратегічного бачення розвитку багатофункціональної людської діяльності на значних за розмірами територіях, які виходять далеко за межі національних станцій і мають площу від сотень до тисяч квадратних кілометрів (Fedchuk, 2009).

Нарощення масштабів, розширення географії та диверсифікація людської діяльності в Антарктиці вимагає постійного вдосконалення та розроблення нових форм і методів просторового управління на принципах збалансованого сталого розвитку і з урахуванням нових викликів 21 століття. При цьому комплексне застосування різних інструментів в рамках Додатку V потребує ефективного довгострокового прогнозування і, як наслідок, стратегічного планування подальшого розвитку людської діяльності на регіональному рівні (Orhaim, 2011; ASOC, 2007).

Загалом, провідні фахівці (Hemmings, 2013; Bastmeijer, 2008) схиляються до думки, що допоки ці питання не будуть комплексно вирішені, усталені процедури ОВНС, практика визначення підохоронних районів, а також напрацьовані засади просторового управління різномірною людською діяльністю в Антарктиці лишатимуться швидше інструментами забезпечення стратегічних національних інтересів в Антарктиці, ніж ефективними природоохоронними засобами.

6. Стратегічне планування і завдання на майбутнє

Перший п'ятирічний план роботи КОНС був ухвалений на 31-й КНДА, що проходила у м. Києві у 2008 році. З того часу він регулярно переглядається для коректного відображення пріоритетів співробітництва усіх держав-членів Договору про Антарктику стосовно вирішення проблемних питань першочергового значення (Fedchuk, 2015).

Як було показано вище, наразі питання охорони навколишнього середовища мають найвищий пріоритет у Системі Договору про Антарктику поряд з ефективним управлінням людською діяльністю та забезпеченням стабільності міжнародно-правового режиму регіону (25 Years, 2016; Fedchuk, 2012). У плані роботи КОНС на 2016 рік до першочергових були віднесені такі природоохоронні завдання:

- реагування на ризики, пов'язані з інтродукцією (занесенням) людиною немісцевих біологічних видів в Антарктику і переміщенням місцевих видів в межах Антарктики;
- реагування на наслідки впливу кліматичних змін і скорочення площі морського льоду на екосистемі Антарктики та людську діяльність в регіоні, включаючи питання модернізації антарктичних станцій в умовах зміни клімату;
- мінімізація впливу туристичної діяльності на навколишнє середовище Антарктики;
- визначення передових методів роботи і вдосконалення існуючих методів та засобів, а також розроблення додаткових інструментів охорони навколишнього середовища, включаючи процедури ОВНС;

- підвищення ефективності управління районами з особливим природоохоронним статусом і подальше розширення мережі підохоронних районів Антарктики, включаючи морське середовище.

П'ятирічний план роботи надає КОНС не тільки “дорожню карту” розгляду поточних нагальних питань, а й дозволяє передбачити майбутні виклики, які можуть порушити усталену стабільність і ефективність природоохоронного режиму Антарктики, в першу чергу – це очікуване стрімке розгортання біологічної розвідки з подальшою комерціалізацією отриманих результатів у фармацевтичній, харчовій та іншій промисловості.

Зі збільшенням навантаження на навколишнє середовище Антарктики, а також залежних і пов'язаних з нею екосистем затребуваність у фахових рекомендаціях КОНС тільки зростатиме. При цьому темпи змін в Антарктиці вимагатимуть більш гнучкої і активної системи управління природокористуванням Антарктики (Orheim, 2011). Нові виклики, пов'язані з появою нових видів діяльності або нових форм впливу на навколишнє середовище, можуть не регулюватися положеннями чинного Мадридського протоколу, проте вимагають належного розгляду і застосування його принципів. У зв'язку з цим фахівці пропонують два підходи до імплементації Мадридського протоколу: протокол як набір правил з регулювання конкретних питань, і протокол як нормативний документ, що містить стратегічні принципи природокористування антарктичного регіону (Summary, 2016).

У поточній імплементації Мадридського протоколу переважає перший підхід, який забезпечує базовий режим охорони навколишнього середовища для конкретних видів діяльності, наприклад, процедури ОВНС або правила поведінки з відходами. Водночас для досягнення всебічної охорони навколишнього середовища в довгостроковій перспективі протокол повинен бути чимось більшим, ніж сума його частин (Summary, 2016). Цей документ повинен належним чином регулювати не тільки “традиційні” питання природокористування Антарктики, а й передбачати механізм реагування на нові проблемні питання і вжиття попереджувальних заходів. Це зумовлює необхідність застосування другого підходу до імплементації Мадридського протоколу як стратегічного нормативного документу для забезпечення збереження бажаного рівня якості навколишнього середовища. Такий підхід вимагає стратегічного мислення стосовно всеосяжної охорони навколишнього середовища Антарктики та її екологічних, наукових і естетичних цінностей, а також тіснішої взаємодії між усіма суб'єктами антарктичної діяльності і ефективного застосування на практиці усього спектру інструментів міжнародно-правового режиму Антарктики.

7. Обговорення результатів. Висновки

Перебіг сучасних складних і різномірних процесів як у навколишньому середовищі Антарктики (регіональні зміни клімату, скорочення площі морського льоду, інтродукція немісцевих біологічних видів), так і в характері людської діяльності (збільшення кількості суб'єктів діяльності, її диверсифікація та просторове поширення) зумовлюють особливості розвитку природоохоронного режиму Південної полярної області.

Наприкінці 1980-х років Сторони Договору про Антарктику не змогли досягти консенсусу щодо затвердження міжнародного нормативного документу з регулювання промислової розробки родовищ корисних копалин в Антарктиці. Рішення Сторін про відхилення Конвенції з регулювання освоєння мінеральних ресурсів Антарктики (КРОМПА) на користь всеосяжного і попереджувального режиму охорони навколишнього середовища стало важливою віхою в історії природокористування Антарктики. Результуючий документ – Мадридський протокол – погоджувався Консультативними Сторонами з 1989 по 1991 рік і став кульмінацією багаторічного розроблення екологічних стандартів і інструментів управління, які були зведені в один комплексний документ.

Поза сумнівом, Мадридський протокол багато в чому визначив основний напрям діяльності міжнародної антарктичної спільноти в кінці ХХ – на початку ХХІ століття. Наочним підтвердженням цього є значне збільшення робочих та інформаційних документів, присвячених питанням охорони навколишнього середовища по відношенню до інших пунктів порядку денного щорічних Консультативних нарад з Договору про Антарктику (Fedchuk, 2012). За 25 років свого існування Мадридський протокол кардинально вплинув на зміну загальних правил проведення експедиційних досліджень в Антарктиці, наклавши суттєві обмеження на організацію та проведення практичної діяльності в регіоні (Preconditions, 2016).

Виконавчий орган Мадридського протоколу – Комітет з охорони навколишнього середовища – регулярно надає фахові рекомендації Консультативним Сторонам Договору про Антарктику і, з часу його створення (з 1998 року), виконав значну роботу з розроблення новаторських практичних інструментів (письмових процедур, настанов, вказівок тощо) з врегулювання таких природоохоронних питань, як процедури екологічного моніторингу та оцінки впливу на навколишнє середовище (що дозволило значно зменшити екологічний вплив, спричинений науково-дослідницькою діяльністю і супутніми транспортно-логістичними операціями); заходи з охорони флори і фауни, попередження інтродукції немісцевих видів; уникнення забруднення морського середовища; утилізація і видалення відходів від попередньої діяльності; розроблення методично-організаційного комплексу з охорони і управління спеціально визначеними районами, історичними місцями та пам'ятками Антарктики. Існуюча система АРОО і АРОУ є одним із найважливіших елементів Мадридського протоколу, а механізми, передбачені в Додатку V, довели свою дієвість як одні з найбільш ефективних засобів забезпечення збереження навколишнього середовища і мінімізації антропогенного впливу. Додаток VI після набуття чинності буде важливим внеском у розвиток міжнародного екологічного права, тому його ратифікація всіма Консультативними Сторонами є одним з найважливіших пріоритетних завдань для Консультативних Сторін Договору про Антарктику до кінця поточного десятиліття.

Після майже сімнадцяти років роботи КОНС утвердився як основний дорадчий орган Консультативних нарад з Договору про Антарктику. Це стало можливим завдяки тому, що Комітет застосовував цілу низку стратегічних і тактичних заходів, включаючи: створення, використання і коригування власних процедур роботи; визначення проблем, наявних в самому Протоколі та використання гнучких підходів до їх вирішення; розробку засобів практичного управління навколишнім середовищем та його охорони; використання можливостей електронного системи обміну інформацією на офіційному веб-сайті Секретаріату Договору про Антарктику на базі всесвітньої мережі та Інтернет; надання підтримки іншим організаціям у вигляді достовірної інформації (The Committee, 2005).

Невирішеними проблемами природоохоронного режиму залишаються впровадження дієвого механізму мінімізації кумулятивного впливу антропогенної діяльності на навколишнє середовище Антарктики, включаючи міжнародне співробітництво у питанні поширення нових станцій та інших об'єктів наукової інфраструктури; ширше застосування на практиці так званого попереджувального підходу при плануванні та здійсненні антарктичної діяльності; вдосконалення застосування процедури ОВНС для всіх видів діяльності (як для науково-дослідницької діяльності і супутніх транспортно-логістичних операцій, так і для комерційної туристичної діяльності); а також подальше систематичне розгортання репрезентативної мережі підохоронних районів.

Незважаючи на визначені вище невирішені проблеми, Мадридський протокол вважається визначним досягненням міжнародної дипломатії, завдяки чому він став повноцінним третім стовпом Системи Договору про Антарктику поряд з мирним використанням континенту і міжнародним науковим співробітництвом в регіоні (25 Years, 2016).

Основний виклик для Сторін Договору про Антарктику полягає у забезпеченні ефективного і своєчасного реагування на зростаючий тиск як на навколишнє середовище Антарктики, так і на її міжнародно-правовий режим. При цьому головне завдання Консультативних Сторін, принаймні на осяжну перспективу, полягає у подальшому стримуванні реалізації територіальних претензій та ресурсо-орієнтованих інтересів і, натомість, виконанні міжнародних зобов'язань та розкритті потенці-

алу переваг, які надає людству всебічна охорона природи Антарктики і наукове розуміння її ролі у глобальних змінах навколишнього середовища Землі (Fedchuk, 2010). Цю проблему слід вирішувати за рахунок ефективного застосування Мадридського протоколу у поєднанні з іншими новаторськими інструментами природокористування. У цьому контексті Мадридський протокол слід розглядати не тільки як набір правил з регулювання конкретних питань, а й як стратегічний “дороговказ”, яким Сторони Договору про Антарктику повинні керуватись для планування і здійснення своєї діяльності, а також для упередженого вирішення проблемних питань, що виникатимуть у майбутньому.

Література / References

1. **25 Years** of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty / Secretariat of the Antarctic Treaty. – Buenos Aires : ATS. – 2016. – 24 p.
2. **An Unprecedented Achievement: 25 Years of the Environmental Protocol** // Informational Paper IP-079 submitted by ASOK at the XXXIX ATCM (Santiago, Chile, 2016). – 2016. – 4 p.
3. **Antarctic Treaty System: An Assessment** // Proceedings of a Workshop Held at Beardmore South Field Camp, Antarctica, January 7–13, 1985. – Washington, D.C. : National Academies Press. – 1986. – pp. 153–168.
4. **ASOC**. Are more Antarctic stations justified? / ASOC // Informational Paper IP-094 submitted by ASOC at the ATCM XXVII (Cape Town, South Africa, 2004). – 2004. – 7 p.
5. **ASOC**. Development Pressures on the Antarctic Wilderness / ASOC // Informational Paper IP-074 submitted by ASOC at the ATCM XXVIII (Stockholm, Sweden, 2005). – 2005. – 9 p.
6. **ASOC**. Station Sharing in Antarctica / ASOC // Informational Paper IP-094 submitted by ASOC at the ATCM XXIX (Edinburgh, 2006). – 2006. – 9 p.
7. **ASOC**. The Antarctic Environmental Protocol, 1991-2011 // Informational Paper IP-089rev.1 submitted at the XXXIV ATCM (Buenos Aires, 2011). – 2011. – 9 p.
8. **ASOC**. The Human Footprint of the IPY 2007-2008 in Antarctica / ASOC // Informational Paper IP-086 rev.1 submitted at the XXX ATCM (New Delhi, 2007). – 2007. – 6 p.
9. **Bastmeijer K.**, Environmental Impact Assessment in Antarctica / Bastmeijer K., Roura R. // In: Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment / Bastmeijer K. and Koivurova T. (eds.). – Leiden : Brill/Martinus Nijhoff Publishers. – 2008. – pp. 175–219.
10. **COMNAP**. An Assessment of Environmental Emergencies Arising from Activities in Antarctica / Cancel of Managers of National Antarctic Programs (COMNAP) // Working Paper WP-016 submitted to the XXIII Antarctic Treaty Consultative Meeting (Lima, Peru, 1999). – 1999. – 8 p.
11. **COMNAP**. Repair or Remediation of Environmental Damage: COMNAP report on its experience // Working Paper WP-062 submitted to the XXIII Antarctic Treaty Consultative Meeting (Hobart, Australia, 2012). – 2012. – 6 p.
12. **Fedchuk A.** Diversification of the tourism activity in Antarctica / Fedchuk A. // Ukrainian Antarctic Journal. – 2014.– Volume 13. – pp. 288–296. – in Ukrainian.
13. **Fedchuk A.** Structure of broad-scale management in the Vernadsky station area / Fedchuk A. // Ukrainian Antarctic Journal. – 2009.– Volume 8. – pp. 307–319. – in Ukrainian.
14. **Fedchuk A.** The evolution of the Antarctic Treaty System: a structure and dynamics of the acts adopted for 1961-2011 / Fedchuk A. // Ukrainian Antarctic Journal. – 2012.– Volume 10/11. – pp. 406–427. – in Ukrainian.
15. **Fedchuk A.** The formation of Ukrainian-centric approach in complex-geographical Antarctic research / Fedchuk A. // Geography and Tourism. – 2010. – Volume No. 5. – pp. 159–165. – in Ukrainian.
16. **Fedchuk A.** The prioritization of Antarctic exploration emerging issues / Fedchuk A. // Ukrainian Antarctic Journal. – 2015.– Volume 14. – pp. 261–270. – in Ukrainian.
17. **Hemmings A.** High level Antarctic EIA under the Madrid Protocol: state practice and the effectiveness of the Comprehensive Environmental Evaluation process / Alan D. Hemmings, Lorne K. Kriwoken // Int Environ Agreements. – 2010. – Volume 10. – pp.187–208. – DOI 10.1007/s10784-010-9119-5.
18. **Hemmings A. D.** ‘Environmental Management’ as Diplomatic Method: The Advancement of Strategic National Interest in Antarctica / Hemmings A. D. // In book: Exploring Antarctic Values / Editors : Daniela Liggett, Alan D. Hemmings. – Canterbury : Gateway Antarctica. – 2013. – pp. 70–89.
19. **Hemmings A. D.** Why did we get an International Space Station before an International Antarctic Station? / Hemmings Alan D. // The Polar Journal. – 2011. – Volume 1(1). – pp. 5–16.
20. **Hughes K. A.** Area protection in Antarctica: How can conservation and scientific research goals be managed compatibly? / K. A. Hughes, L. R. Pertierra, D. W. Walton // *Environmental Science & Policy*. – Volume 31. – 2013. – pp. 120–132.
21. **Kuzko O.** The development of Antarctic protected areas: mathematical forecast for 2020 / Kuzko O. V., Fedchuk A. P., Savchenko V. V. // Ukrainian Antarctic Journal. – 2015.– Volume 14. – pp. 256–260.

22. **Orheim O.** Managing the Antarctic environment: The evolving role of the Committee for Environmental Protection / Orheim O., Press A., & Gilbert N. // *Science diplomacy: science, Antarctica, and the governance of international spaces.* – 2011. – pp. 209–221.
23. **Preconditions** for adopting the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty // Informational Paper IP-069 submitted by Russian Federation at the ATCM XXXIX (Santiago, Chile, 2016). – 2016. – 5 p.
24. **Sánchez R.** The Antarctic Committee for Environmental Protection: past, present, and future / Sánchez R. A., McIvor E. // *Polar Record.* – 2007. – № 43(03). – pp. 239–246.
25. **Shaw J.D.** Antarctica's Protected Areas Are Inadequate, Unrepresentative, and at Risk / Shaw J.D., Terauds A., Riddle M., Possingham H.P. and Chown S.L. // *PLoS Biol.* – Volume 12(6). – 2014. – P. 5. – doi:10.1371/journal.pbio.1001888.
26. **Summary** of Abstracts – Symposium // Working Paper WP-049, submitted by Norway at the ATCM XXXIX (Santiago, Chile, 2016). – 2016. – 7 p.
27. **The application** of existing EIA procedures to tourism activities in Antarctica // Working Paper WP-028, Agenda Item 4c, XXVII ATCM (Cape Town, South Africa, 2004). – 2004. – 3 p.
28. **The Committee** on Environmental Protection of the Antarctic Treaty: An overview and likely future scenarios // Working Paper WP-009 submitted by Argentina at the ATCM XXVIII (Stockholm, Sweden, 2005). – 2005. – 6 p.
29. **Tin T.** Impacts of local human activities on the Antarctic environment / Tin T., Fleming Z. L., Hughes K. A. et al. // *Antarctic Science.* – 2009. – Volume 21 (1). – P. 3–33.