КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС БРИТАНСКОЙ АНТАРКТИЧЕСКОЙ ТЕРРИТОРИИ

ИРХИН Игорь Валерьевич, доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук
350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149
E-mail: dissertacia@yandex.ru

В статье указывается, что сохраняющийся в текущий период правовой вакуум в виде «заморозки» территориальных претензий государств в Антарктике, включая Британскую антарктическую территорию, не является безусловным гарантирующим средством предупреждения предъявления субъектами международного общения в перспективе суверенных и «квазисуверенных» прав на континент и его районы с формализацией соответствующих полномочий публичных органов власти в национальном законодательстве. Отмечается актуальность совершенствования международно-правового режима Антарктики. Так, в целях обеспечения его стабильности и недопущения эскалации притязаний государств на районы Антарктики автором аргументируется позиция о целесообразности и обоснованности исключения положений, закрепляющих возможность предъявления Договаривающимися Сторонами ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике, предусмотренных в Договоре об Антарктике 1959 г. По мнению автора, приведенная норма обостряет проблему неопределенности суверенных прав государств на континент и его отдельные районы. В статье аргументируется позиция о недостаточной обоснованности квалификации отношений между Великобританией и Британской антарктической территорией как субъектами партнерских отношений, поскольку управление заморской территорией осуществляется непосредственно и исключительно британскими властями в лице комиссара, не имеется «местных» институтов публичной власти, отсутствует постоянное население. Кроме того, категория «суверенитет Королевства», которая является базисной при квалификации партнерства, исключает самостоятельность заморских территорий, поскольку поглощает партнерские отношения, нивелируя его качественные признаки. Проанализированы особенности конституционного статуса комиссара Британской антарктической территории в качестве представителя Британской короны. Указывается на несоответствие положений Приказа в Совете о Британской антарктической территории 1989 г. Договору об Антарктике 1959 г.

Ключевые слова: Великобритания, заморские территории, Британская антарктическая территория, Приказ в Совете, конституционный статус, комиссар, партнерство, британский монарх.

THE CONSTITUTIONAL CHARACTERISTICS OF THE STATUS OF THE BRITISH ANTARCTIC TERRITORY AS A SECTOR OF ANTARCTICA AND THE SUBJECT OF PARTNERSHIP WITH THE KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND

I. V. IRKHIN, associate professor of the constitutional and municipal law chair of the Kuban State University, candidate of legal sciences
149, Stavropolskaya st., Krasnodar, Russia, 350040
E-mail: dissertacia@yandex.ru

The article emphasizes that the current period of legal vacuum in the form of “freezing” the territorial claims of states in Antarctica, including the British Antarctic Territory, is not an unconditional guarantee means to prevent the international communication subjects’ claiming for the future sovereign and “quasi-sovereign” standing to the Antarctica and its regions with the formalization of the public authorities’ respective powers in the national legislation. The author also emphasizes on the relevance of improving the Antarctic’s international-legal regime. This includes the detail of unification and standardization of responsibility mechanisms for violation of the existing legal acts’ provisions that determines the procedure and conditions for international cooperation on this continent. It is proposed to consider the validity and appropriateness of the Antarctic Treaty 1959 regulations on consolidation opportunities of previously asserted rights of Contracting Parties or their claims to territorial sovereignty in Antarctica. The author believes that the rule of this legal act generates the problem of uncertainty of the States sovereign rights over the continent and its particular parts. The article also brings an argument that position on the lack of validity of the relations qualification between Britain and the British Antarctic Territory as a partnership and as the management of overseas territory are carried out directly and exclusively by the British authorities in the person of Commissioner, there is no “local” institutions of public authority and no permanent population. In addition, the category of the Kingdom’s sovereignty, which is the basic qualification under the partnership, excludes the independence of the Overseas Territories as it absorbs partnerships leveling its qualitative characteristics. The author analyzes features of the constitutional status of the Commissioner as a representative of the British Crown. It is necessary to bring the provisions of the Order of the British Antarctic Territory 1989 in line with the Antarctic Treaty 1959.

Keywords: United Kingdom, Overseas Territories, British Antarctic Territory, Order, constitutional status of the commissioner, partnership, British monarch.

DOI: 10.12737/23461

Международно-правовая характеристика статуса Британской антарктической территории как сектора Антарктики. Британская антарктическая территория — сектор Антарктики, расположенный от 20° до 80° западной долготы и южнее 60° южной широты. Она включает Южные Оркнейские острова, Южные Шетландские острова, Антарктический полуостров, побережье моря Уэдделла, а также земли Антарктиды, находящиеся вплоть до Южного полюса. Площадь территории составляет 1,7 млн км². Постоянно проживающего населения нет. В летний период количество работников научно-исследовательских станций может достигать 3 тыс. человек.

Правовой статус Британской антарктической территории предопределяется положениями Договора об Антарктике 1959 г.¹, в силу которого на международном уровне установлен мораторий на приобретение суверенных прав каких-либо государств на районы этого континента. Так, п. 2 ст. 4 указанного Договора определяет, что никакие действия или деятельность, имеющие место, 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.

В отечественной научной литературе отмечается, что вопрос о территориальных претензиях в Антарктике «заморожен»².

Но не все государства являются сторонами Договора об Антарктике 1959 г.³ Также п. 1 ст. 4 этого Договора сохраняет возможность предъявления Договаривающимися Сторонами ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике.

Указанные факторы свидетельствуют об актуальности проблем и перспектив международно-правовой регламентации статуса указанного континента и разработки согласованных эффективных превентивных механизмов по его использованию, охране и защите.

¹ Договор об Антарктике (подписан в г. Вашингтоне 1 декабря 1959 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXII. М., 1967. С. 233—239.

² См.: Международное право: учебник / Б. М. Ашавский, М. М. Бирюков, В. Д. Бордунов и др.; отв. ред. С. А. Егоров. М., 2015; Доронина А. К. Международно-правовая защита окружающей среды Арктики: актуальные задачи и перспективы // Экологическое право. 2016. № 1. С. 28—34; Международное экологическое право: учебник / Т. Г. Авдеева, А. И. Алиев, Р. Р. Амирова и др.; отв. ред. Р. М. Валеев. М., 2012.

³ Сторонами Договора об Антарктике 1959 г. являются: Аргентина, Австралия, Бельгия, Чили, Французская Республика, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Южно-Африканский Союз, Союз Советских Социалистических Республик, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки.

В. Р. Авхадеев подчеркивает, что «на территорию Антарктики не распространяется суверенитет какого-либо государства»⁴. При этом, по мнению автора, «в современных условиях предпочтительным вариантом решения глобальной проблемы определения международно-правового статуса Антарктики является консолидация усилий мирового сообщества, направленная на сохранение существующего международно-правового статуса Антарктики и принятие бессрочного моратория на любую геологоразведочную деятельность в Антарктике»⁵.

На наш взгляд, в целях формирования действенного правового инструментария, способного прогнозировать и системно координировать процессы развития межгосударственных отношений в Антарктике, на международно-правовом уровне должны быть тщательно урегулированы вопросы определения правовых режимов и порядка взаимодействия на этом континенте, в том числе в территориальном аспекте, и вопросы безопасности. Существующий в текущий период правовой вакуум в виде «заморозки» территориальных претензий не является безусловным гарантирующим средством предупреждения предъявления субъектами международного общения в перспективе суверенных и «квазисуверенных» прав на континент и его районы с формализацией соответствующих полномочий публичных органов власти в национальном законодательстве.

На Британскую антарктическую территорию Соединенное Королевство предъявляет претензии с 1908 г.⁶ Аналогичные территориальные претензии выдвигаются Францией (1924, 1938, 1955 гг.), Норвегией (1930 г.), Аргентиной (1940 г.), Чили (1940 г.) и некоторыми другими государствами. В 1955 г. Великобритания подала в Международный суд ООН два заявления против Аргентины и Чили, утверждая, что притязания этих стран на участки Антарктики противоречат международному праву. Так как Аргентина и Чили не признали обязательной для себя юрисдикцию Суда, Международный суд отказался рассматривать данный спор по существу⁷.

Позиция Великобритании сегодня выглядит следующим образом: «Соединенное Королевство не ис-

⁴ Авхадеев В. Р. История развития и современные аспекты международно-правового статуса Антарктики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 8.

⁵ Авхадеев В. Р. Соотношение международно-правового статуса Антарктики и концепции общего наследия человечества // Туризм: право и экономика. 2006. № 5.

⁶ См.: Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Vol. II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. L., 2008. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf (дата обращения: 01.06.2016).

⁷ См.: Международное право: учебник / Б. М. Ашавский, М. М. Бирюков, В. Д. Бордунов и др.; отв. ред. С. А. Егоров.

пытывает ни малейших сомнений в отношении своего суверенитета над британской антарктической территорией»⁸.

Министр иностранных дел Великобритании У. Хейг (2010—2014 гг.) в 2012 г. заявил, что «часть Антарктиды, принадлежащую Великобритании, назовут в честь Елизаветы II». По его мнению, «Британская антарктическая территория является уникальной и важной частью сети из 14 заморских владений Соединенного Королевства. Подобное решение еще раз напомнит о приверженности Великобритании делу исследования Антарктики»⁹.

В свою очередь, Аргентинская Республика также «подтверждает свой суверенитет над Аргентинским сектором Антарктиды, который является составной частью ее национальной территории»¹⁰.

В указанных условиях актуальность оптимизации международно-правового режима Антарктики в части квалификации обоснованности предъявления прав на районы материка представляется очевидной.

Следует отметить, что В. Р. Авхадеев также указывает на необходимость преобразования и укрепления международно-правового режима Антарктики. По его мнению, «существующий на сегодняшний день международно-правовой режим обеспечения безопасности, установленный Договором об Антарктике 1959 года, нуждается в дальнейшем усовершенствовании, так как он не способен обеспечить в полной мере охрану существующих международных отношений в Антарктическом регионе, ввиду того что регулярно нарушаются положения данного режима. Так, например, несмотря на положения Мадридского протокола¹¹, который ввел 50-летний мораторий на любую геологоразведочную деятельность в Антарктике, ряд стран под научным прикрытием давно проводят геологоразведочные работы»¹².

Акт Великобритании об Антарктике¹³ в ст. 6 превращает Соединенному Королевству осуществлять добычу, сбор минеральных ресурсов в Антарктике, кроме случаев, когда министром иностранных дел Великобритании предоставлено разрешение для про-

ведения этих работ в научно-исследовательских целях, а также в связи с необходимостью строительства, технического обслуживания или ремонта британской станции.

Как представляется, приведенная норма может быть использована для осуществления деятельности, которая не всегда в точности отвечает сугубо научным интересам.

В целях обеспечения стабильности международно-правового режима Антарктики и недопущения эскалации притязаний государств на ее районы целесообразно было бы исключить положения, закрепляющие возможность предъявления Договаривающимися Сторонами ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике, предусмотренных Договором об Антарктике 1959 г. На наш взгляд, приведенная норма обостряет проблему неопределенности суверенных прав государств на континент и его отдельные районы.

Британская антарктическая территория как субъект «партнерских отношений» с Королевством Великобритании и Северной Ирландии. Согласно «Белой книге» заморских территорий Великобритании находится в партнерских отношениях со всеми заморскими территориями.

Приоритет партнерства с Британской антарктической территорией сосредоточивается на вопросах организации управления и охраны окружающей среды¹⁴. Предусмотрено, что Великобритания принимает меры по реализации наилучших практик по охране окружающей среды, повышению своей роли в экспертизе организации туризма, минимизации влияния человеческого фактора, выявлению редких объектов флоры и фауны, а также особых районов территории, разработке мероприятий по их защите и сохранению. Кроме того, деятельность британских властей направлена на управление ключевыми охраняемыми районами Британской антарктической территории, а также выявление будущих экологических проблем, включая изменение климата и разработку мер по смягчению его последствий.

Британской антарктической территории присвоен статус самостоятельной заморской территории согласно приказам в Совете 1962 (отменен) и 1989 гг. (далее — Приказ в Совете)¹⁵.

Приказ в Совете состоит из 20 статей и двух приложений. Он принят от имени Королевы Великобритании и подписан клерком Тайного совета. В акте отсутствует преамбула, но содержится вступление от имени британского монарха, характеризующее его

⁸ Заявления, сделанные во время подписания актов (приняты в г. Женеве 12 августа 2008 г. XXIV Конгрессом Всемирного почтового союза). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Британские владения в Антарктиде назвали в честь Елизаветы II. URL: www.vesti.ru/doc.html?id=986739 (дата обращения: 01.06.2016).

¹⁰ Заявления, сделанные во время подписания актов.

¹¹ Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике (подписан в г. Мадриде 4 октября 1991 г.).

¹² Авхадеев В. Р. История развития и современные аспекты международно-правового статуса Антарктики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 16, 20.

¹³ Antarctic Act 1994. URL: www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/15/pfs/ukpga_19940015_en.pdf (дата обращения: 01.06.2016).

¹⁴ The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 45, 115—116. URL: www.official-documents.gov.uk (дата обращения: 22.12.2015).

¹⁵ The British Antarctic Order 1989. URL: www.legislation.gov.uk/uksi/1989/842/made/data.html#f00002 (дата обращения: 01.06.2016).

правовую природу, даны определения самой территории и приказов о ней. В приложениях регламентируются вопросы принесения комиссаром клятвы верности или повиновения, закреплены правила законотворческой деятельности.

Согласно ст. 4 Приказа в Совете комиссар назначается Королевой Великобритании через министра иностранных дел и занимает свой пост в течение срока, который будет отведен британским монархом. В данном аспекте нуждается в уточнении позиция О. И. Крассова о том, что Британской антарктической территорией управляет Высокий уполномоченный, исполнение обязанностей которого возложено на губернатора Фолклендских островов¹⁶. Данный подход применялся согласно Приказу в Совете 1962 г.¹⁷

Комиссар Британской антарктической территории совмещает должность комиссара Британской территории в Индийском океане, осуществляет свои полномочия согласно положениям Приказа в Совете, законов, а также указаний Королевы Великобритании. В текущий период должность комиссара занимает П. Хейс.

В период вакантности должности комиссара Британской антарктической территории или при наступлении иных причин, в силу которых он не может исполнять свои функции, Королевой Великобритании через министра иностранных дел назначается другое лицо. Также комиссар вправе самостоятельно делегировать свои полномочия. При этом установлено, что любые полномочия могут быть пересмотрены или изъяты британским монархом через министра иностранных дел или комиссара (ст. 8).

Комиссар может создавать службы, в том числе суды, принимать кадровые решения в отношении служащих (ст. 10), решать вопросы помилования (ст. 12), осуществлять законотворческие функции (ст. 13, 16). Следует отметить, что приведенные конституционные фабулы являются традиционными для системы подходов регламентации полномочий представителей британского монарха на заморских территориях.

Статьей 13 Приказа в Совете определено, что комиссар вправе принимать законы (ордонансы) для мира, порядка и надлежащего управления. При этом любой правовой акт комиссара может быть отменен Королевой Великобритании (ст. 14). Кроме того, британский монарх обладает резервными полномочиями по принятию правовых актов (ст. 20), что также является атрибутивным признаком конституционной регламентации формата участия Королевства в делах заморских территорий.

Комиссар обладает определенными распорядительными полномочиями в отношении имущества,

принадлежащего британской короне. Так, согласно ст. 16 Приказа в Совете комиссар от имени Королевы Великобритании уполномочен предоставлять ссуды, определять земельные участки и иное недвижимое имущество территории, которое на законном основании может выбыть из владения Ее Величества. При этом комиссар не вправе прямо или косвенно приобретать для себя земли и иное недвижимое имущество, принадлежащее Королеве Великобритании, без специального разрешения монарха. Принимая во внимание отсутствие международно-правовых оснований для признания суверенных прав государств на территорию, указанная норма представляется не вполне совместимой с положениями Договора об Антарктике.

Кроме того, в данной плоскости отчетливо прослеживается недостаточная обоснованность обозначения отношений между Великобританией и ее заморскими территориями в качестве партнерства¹⁸. Между заморскими территориями имеются существенные различия, которые обуславливают вариативность материализации категории «партнерства».

Так, применительно к Каймановым, Бермудским и Виргинским островам партнерство характеризуется взаимодействием, детерминированным широким спектром интересов в рамках оказываемых на островах финансовых и туристических услуг. В «Белой книге» указано, что роль Каймановых островов наряду с Бермудскими и Виргинскими островами на международных финансовых рынках, а также усилия правительств этих территорий по обеспечению соответствия данного сектора международным стандартам признаны международным сообществом¹⁹.

Острова Питкэрн являются заморской территорией Великобритании в Тихом океане, они имеют площадь 56 м². На них постоянно проживают 48 человек. Общая численность населения островов составляет около 56 человек за счет приглашаемых из Новой Зеландии школьного учителя, врача, полицейского, социального работника. Снабжение осуществляется морским транспортом из Новой Зеландии ежеквартально. Большинство населения заморской территории Питкэрн занимается изготовлением поделок, торговлей ими с проходящими судами, а также участвует в деятельности, осуществляемой органами власти острова²⁰.

Британская антарктическая территория, как и острова Южная Георгия, Южные Сандвичевы острова, Британская территория в Индийском океане, вообще не имеет постоянного населения, а приоритетными направлениями партнерских отношений постулируются организация управления территориями и охрана окружающей среды.

¹⁶ См.: Крассов О. И. Земельное и имущественное право в странах общего права: монография. М., 2015.

¹⁷ См.: Marshall H. H. United Kingdom Dependent Territories // Encyclopedia of Comparative Law. Vol. I. 1974. P. 121; The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 94.

¹⁸ См.: The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 7—9, 19.

¹⁹ Ibid. P. 6.

²⁰ Ibid. P. 70.

Таким образом, партнерство имеет ярко выраженный асимметричный диверсифицированный характер, проявляющийся в аспекте принципиально различных подходов к организации и осуществлению взаимодействия Великобритании и заморских территорий. Кроме того, в рамках этой модели партнерства не предполагается взаимодействие (сотрудничество) на основе презюмируемой самостоятельности статуса участвующих в нем сторон для достижения взаимовыгодных целей.

В случае с заморскими территориями категория «суверенитет Королевства», которая является базисной при квалификации партнерства²¹, исключает их самостоятельность, поскольку суверенитет поглощает партнерские отношения, нивелируя качественные признаки.

Идентифицировать Великобританию с любой из заморских территорий как партнером в силу объективных причин невозможно. Свидетельством этому

являются принятие Приказа в Совете о Британской антарктической территории от имени Королевы и его подписание клерком Тайного совета, отсутствие на территории населения, «местных» институтов публичной власти. Управление заморской территорией осуществляется непосредственно и исключительно британскими властями. Комиссар выступает представителем монарха, осуществляющим свои функции строго в соответствии с положениями правовых актов Королевства, главы государства, министра иностранных дел.

Ввиду изложенного полагаем, что партнерство не отражает действительной правовой природы отношений Великобритании и заморских территорий.

Правовой статус Британской антарктической территории является уникальным в силу присущих ей географических и экологических особенностей, а также коррелирующей модели конституционного регулирования, обусловленной спецификой несовместимости одновременного распространения международно-правового режима Антарктики и британского суверенитета.

²¹ См.: The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012. P. 14.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Marshall H. H. United Kingdom Dependent Territories // Encyclopedia of Comparative Law. Vol. I. 1974.
- Overseas Territories. Seventh Report of Session 2007-08. Vol. II. Foreign Affairs Committee. House of Commons. L., 2008. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238697/7473.pdf (дата обращения: 01.06.2016).
- Авхадеев В. Р. История развития и современные аспекты международно-правового статуса Антарктики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.
- Авхадеев В. Р. Соотношение международно-правового статуса Антарктики и концепции общего наследия человечества // Туризм: право и экономика. 2006. № 5.
- Британские владения в Антарктиде назвали в честь Елизаветы II. URL: www.vesti.ru/doc.html?id=986739 (дата обращения: 01.06.2016).
- Доронина А. К. Международно-правовая защита окружающей среды Арктики: актуальные задачи и перспективы // Экологическое право. 2016. № 1.
- Крассов О. И. Земельное и имущественное право в странах общего права: монография. М., 2015.
- Международное право: учебник / Б. М. Ашавский, М. М. Бирюков, В. Д. Бордунов и др.; отв. ред. С. А. Егоров. М., 2015.
- Международное экологическое право: учебник / Т. Г. Авдеева, А. И. Алиев, Р. Р. Амирова и др.; отв. ред. Р. М. Валеев. М., 2012.
- Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXII. М., 1967.