

магистр по международным отношениям;
аспирант кафедры международной безопасности
факультета мировой политики Московского государ-
ственного университета имени М.В. Ломоносова,
Россия, г. Москва

ПРЕДПОСЫЛКИ К ЭВОЛЮЦИИ РЕЖИМА УПРАВЛЕНИЯ АНТАРКТИКОЙ

Договор об Антарктике, заложивший основы международно-правового режима Южного приполярного сектора, должен был оградить его от сценария, разыгравшегося на противоположном конце земного шара. Документ, согласно расхожей в науке формулировке, «заморозил» существовавшие в регионе территориальные претензии. Логика коллективного международного управления Антарктикой состояла в том, чтобы преодолеть опасную точку трения в межгосударственных вопросах – споры за территории. Однако с проблемами управления Антарктика начала сталкиваться сразу после того, как на ее территории появилось нечто большее «палаточного лагеря». В данной статье анализируются современные территориальные притязания государств в Антарктике и то, как соотносятся они с Договором 1959 года. Рассматривается Система Договора об Антарктике и выявляются предпосылки к изменению режима управления регионом.

Ключевые слова: Антарктика, Антарктида, Система Договора об Антарктике, режим управления Антарктикой, международное соуправление, международная безопасность.

Договор об Антарктике 1959 года и вопрос государственного суверенитета в регионе. Важный аспект приполярной политики и разграничения территориальных претензий в Антарктике берет свое начало в самом отдаленном от региона месте – Северном Ледовитом океане. В 1900-х годах, перед борьбой за право претендовать на континент, которая начнется в последующие десятилетия, арктические страны (Канада, Дания, Норвегия, Россия и Соединенные Штаты) обсуждали вопрос о том, как разделить полярный регион и его многочисленные острова на сектора. Канадский сенатор П. Пуарье предложил новый метод территориального деления по секторам. Этот подход был применен на практике. В настоящее время в Арктике

сохраняется секторальное деление, как пишет А.В. Вылегжанин, с молчаливого согласия многих государств [1. С. 110].

На южном приполярном пространстве мог разыгаться схожий сценарий, когда на территорию Антарктики одна за другой выдвинули претензии семь стран. Однако в 1959 году при совместной инициативе СССР и США был подписан Договор об Антарктике, который нейтрализовал территорию и стал основой международного режима управления регионом [2]. К 1961 году его ратифицировали все 12 подписавших его сторон, в том числе семь государств-претендентов на сектора Антарктики. Гарантами данного соглашения стали его инициаторы – СССР и США. В основу Договора легли принципы свободы исследовательской деятельности и международного сотрудничества.

Вместе с тем соглашение 1959 года обусловило парадоксальную природу антарктических договоренностей, придав им двусмысленности в ключевом положении. С одной стороны, Договор запрещает государственный суверенитет над территорией Антарктики. С другой стороны, из пункта 1.а статьи IV следует, что нечто содержащееся в документе не должно толковаться как отказ любой из Договаривающихся Сторон от ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике. Договор также сохраняет возможность для выдвижения территориальных претензий, согласно пункту 1.б статьи IV. Факт принадлежности странам секторов Антарктики текст Договора не опровергает, и, напротив, защищает заявленные до 1959 года территориальные притязания.

Согласно Договору 1959 года, на Антарктику претендуют семь государств. Три из них (Чили, Аргентина, Великобритания) имеют практически взаимные территориальные претензии вокруг Антарктического полуострова, пять претендентов (Австралия, Франция, Новая Зеландия, Норвегия и Великобритания) признают претензии друг друга. Эти пять случаев взаимного признания являются единственными случаями признания территориальных претензий в Антарктике среди всех государств-членов ООН.

Об основаниях претендовать на территорию региона, не предъявляя пока никаких претензий, говорят в Соединенных Штатах [17]. Возможные в перспективе претензии США обосновывают тем, что сыграли важную роль в переговорах по Договору об Антарктике, который был подписан в Вашингтоне, и активно участвуют во всех аспектах Системы Договора об Антарктике: поддерживают три круглогодичные научные станции в Антарктиде и имеют там больше базирующегося персонала, чем любая другая страна. Среди исследователей есть мнение, что невостребованная по сей день Земля Мери Берд, наиболее труднодоступная территория восточной части Антарктиды, может являться потенциальной претензией США [7]. Данный вывод основывается на соседстве этой территории с секторами, на которые претендуют Австралия и Новая Зеландия, такой географиче-

ский расклад дает возможность коллегиально отстаивать свое право на территорию.

О сохранении за собой всех прав относительно государственной принадлежности Антарктиды и ряда примыкающих островов, открытых и исследованных в 1820-1822 гг. экспедициями Ф. Беллинсгаузена и М. Лазарева, заявляют в России [3]. Особый акцент в российском МИДе делают на том, что именно после экспедиции Беллинсгаузена и Лазарева стало понятно, что Антарктида – это континент, тогда как прежде считалось, что материка на Юге нет. Претензии семи государств на сектора региона на текущий момент Россия и США не признают.

Современное выражение территориальных претензий в Антарктике. На арктические территории под названием Земля Королевы Мод и на остров Петра I (между 20° западной долготы и 45° восточной долготы, 68°50' южной широты 90°35' западной долготы) претендует Норвегия. Согласно докладу, опубликованному Министерством Иностранных дел Норвегии в 2015 году [8], позиция государства по Антарктике остается неизменной с момента выдвижения претензий, а Земля Королевы Мод и остров Петра I обозначаются как зависимые от Норвегии территории.

Легальность своих притязаний Норвегия регламентирует внутренним Законом от 27 февраля 1930 года № 3 об острове Буве, Петра I и Земле Королевы Мод [9]. Данный закон определяет Землю Королевы Мод и остров Петра I как территории, находящуюся под суверенитетом Норвегии, но не являющуюся частью «неделимого и норвежского королевства». В материале «Интересы и политика Норвегии в Антарктике» [13] опубликованной на сайте МИД Норвегии, сообщается, что в соответствии с Договором 1959 года территориальные претензии претендентов на Антарктику остаются в силе.

На Антарктический полуостров претендуют расположенные к нему ближе всех Чили и Аргентина. Чили заявляет о претензиях на «Чилийскую Антарктику и Магелланию» (53°-90° западной долготы). Национальная антарктическая политика Чили изложена в Верховном Указе № 56 от 2017 года Министерства иностранных дел Чили [11], в котором содержится перечень постоянных принципов для работы по антарктическому направлению. Первый и важнейший из данных принципов – защита суверенных прав Чили на «Чилийской территории Антарктики».

На смежный с Чили сектор претендует Аргентина, обозначая «Аргентинскую Антарктику» в зоне между 25° и 74° западной долготы. Принятый в 1990 году закон 23.775 Национального Конгресса Аргентины фактически провозгласил провинцию Аргентины под названием «Огненная Земля, Антарктида и острова Южной Атлантики», территориально включающую в себя перечисленные выше земли. Данный закон объединил часть Аргентины, некоторые приантарктические территории и «Аргентинскую Антарктику» в одну географическую единицу, принадлежащую Аргентине [14].

В тексте закона 23.775 сказано, что над данной провинцией правительство Аргентины имеет суверенитет.

На территорию Антарктики, практически идентичную «аргентинской» и во многом совпадающую с «чилийской» (20°-80° западной долготы) претендует Великобритания. Свои претензии на Антарктику Соединенное Королевство выражает в менее официальной форме. В 1989 году организация «Тайный совет Великобритании» выпустила Приказ, посвященный «Британской антарктической территории». Данный приказ определяет британский сектор Антарктики в качестве одного из заморских владений Соединенного Королевства [15. С. 11].

На Антарктику претендуют Австралия и Новая Зеландия, ссылаясь на вклад своих исследователей в изучение региона. Австралия отстаивает права на Землю Виктории и Землю Эндерби (45°-136° восточной долготы, а также 142°-160° восточной долготы). Новая Зеландия претендует на Территорию Росса (между 160° восточной долготы и 150° западной долготы) и Землю Эдуарда VII (77° южной широты – 155° западной долготы). Свои притязания на Антарктику Австралия выражает в Австралийской антарктической программе, которая формируется Австралийским антарктическим отделом в рамках Министерства сельского хозяйства, водных ресурсов и окружающей среды. Данная программа опирается на два ключевых документа, представленных на сайте правительства Австралии: «Австралийскую Антарктическую стратегию» [5] и «План действий Австралии в Антарктике на 20 лет» [6], опубликованный в 2014 году. Данные документы повествуют о том, что Австралия претендует практически на 42 процента территории Антарктиды – «Австралийскую Антарктическую территорию».

Новая Зеландия выстраивает антарктическую политику согласно «Заявлению Новой Зеландии о приверженности Антарктике и Южному океану» [12], размещенном на официальном сайте Министерства иностранных дел и торговли государства в 2019 году. Документ предлагает создание, защиту и управление репрезентативными специальными районами в Антарктике и Южном океане.

Франция претендует в Антарктике на Землю Адели (36°-142° восточной долготы), и выражаются данные претензии на официальном уровне. На сайте МИД Франции сказано, что Земля Адели входит в географическое понятие «Французские Южные и Антарктические территории» (ФЮАТ) [10]. Группа территорий ФЮАТ, в свою очередь, входит в «Заморские территории Франции» [16]. А «Заморские территории Франции» – это земли, преимущественно острова, удаленные от европейской части Франции, которые Париж считает своими. Во внутреннем законодательстве Франции ФЮАТ является французской административной единицей во главе с назначаемым во Франции администратором.

Россия в настоящее время придерживается разных подходов в Арктике и в Антарктике. На Севере российские дипломаты отстаивают секторальный раздел с тем, чтобы вернуть себе суверенитет над некогда Советским арктическим сектором, на Юге являются гарантами международного статуса. За последние 25 лет достичь серьезных успехов в Арктике России не удалось.

На необходимость эквивалентного подхода России к приполярным областям обратил внимание А.В. Фененко [4]. Россия ничего не приобретает от международного статуса Антарктики, и такая непоследовательность России в приполярных вопросах выгодна Соединенным Штатам, ведь США не согласны с российскими правилами эксплуатации Северного морского пути. Три других арктических государства (Дания, Норвегия, Канада) являются членами НАТО и не готовы идти в вопросах Арктики на взаимовыгодные с Россией договоренности. Россия же нуждается в союзниках по приполярной повестке, и она может их получить, если в обмен на поддержку своих притязаний на севере будет готова отстаивать секторальный подход к Антарктике. Это возможно, поскольку ряд так называемых естественных союзников России расположен в Латинской Америке, откуда исходит большой интерес к южному приполярному сектору. Признать особые интересы стран в Антарктике Договор об Антарктике 1959 года не запрещает, в особенности, если речь идет о семи изначальных заявителях на территории.

Политическая иерархия в режиме управления Антарктикой и попытка его реформы. В 2004 году в Аргентине был учрежден Секретариат Договора об Антарктике, в задачи которого вошло осуществлять и регулировать механизмы работы СДА – два ежегодных форума: Консультативную встречу членов системы Договора об Антарктике (АТСП) и форум Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ).

Формально присоединиться к Договору об Антарктике может любое государство-член ООН. Однако в тексте договора проводится различие между консультативными и неконсультативными сторонами Договора. Неконсультативные стороны имеют статус наблюдателей, то есть приглашаются на ежегодные совещания по договору, но им не предоставляется право голоса по резолюциям в ходе совещаний. Внутри СДА очевидна иерархия государств: постоянный статус любому другому государству гарантируется только до тех пор, пока оно демонстрирует свой интерес к Антарктике финансовыми вложениями в освоение региона. На 12 первых сторон Договора 1959 года такое ограничение не распространяется.

Попытка пересмотреть данный порядок была предпринята в 1982 году Группой развивающихся государств (G77). Чтобы избежать обвинений коллективной гегемонии над Антарктикой, в 1983 году первые стороны Договора 1959 года одобрили присоединение к СДА Китая и Индии. Однако дальнейшее расширение СДА, решения в которой принимаются консенсу-

сом, по сути, привело систему к коллапсу. Нынешние 29 сторон СДА могут выработать согласие далеко не по всем вопросам. Последний серьезный протокол в СДА вступил в силу практически двадцать лет назад, а любое дополнительное соглашение к Системе Договора об Антарктике может быть приостановлено любым несогласным государством. Растущее число участников Соглашения, имеющих консультативный статус, сделало эту систему неповоротливой и неспособной реагировать на современные вызовы и фактически закрепила баланс сил, существовавший с момента подписания Договора.

За последние 20 лет Консультативные совещания по Договору об Антарктике осуществляли свою деятельность путем создания 71 рабочей группы. На них председательствовали всего 11 из нынешних 29 консультативных сторон, 50 из 71 группы возглавляли пять претендентов на территории (Австралия, Чили, Франция, Новая Зеландия, Норвегия). И это при условии, что два других претендента – Аргентина и Великобритания были взаимно неприемлемы друг для друга в качестве председателей форумов из-за Фолклендской войны 1982 года.

Важнейшей проблемой стабильности режима управления Антарктикой является то, что регламентируется эта территория не только нормами СДА. На пространство южнее 60 градусов южной широты распространяется целый ряд международных соглашений, каждое из которых, так или иначе, влияет или может повлиять на управление регионом. Можно отметить коллизию норм Конвенции ООН по морскому праву и Договора об Антарктике. Это обнаруживает одну из основных проблем системы – наличие суверенных территорий стран-претендентов в приантарктических водах. Речь идет об островах, расположенных в диапазоне 40 и 60 градусов южной широты. Неясен вопрос, что делать в случае, если шельф данных территорий пересекает 60 параллель южной широты.

Заключение. Государства, подписавшие в 1959 году Договор об Антарктике, не отказались от притязаний на ее сектора. Несмотря на то, что гаранты Договора 1959 года пока сохраняют приверженность его нормам, обстоятельства для одного из них, для России, с шестидесятых годов прошлого века существенно изменились. Государство не находит поддержки в Арктике по вопросам восстановления своего суверенитета над некогда Советским арктическим сектором. Решить этот вопрос может отказ России от международного статуса Антарктики в пользу прецедента восстановления исторических прав государств в южной приполярной зоне.

Претензии семи стран на сектора Антарктики защищаются двойственными формулировками Договора об Антарктике. Договор не запрещает создание особых опекаемых зон под ответственностью стран-претендентов на Антарктику, что (пускай не де-юре, но де-факто) наделило бы государства определенными суверенными функциями на южных приполярных территориях.

Попытка реформировать Систему договора об Антарктике, выраженная в 1980 годах Группой развивающихся государств (G77), не увенчалась успехом. Число членов в СДА расширилось, однако это лишь отягощает процедуру принятия решений. Вместе с тем, большинством рабочих групп в СДА по-прежнему руководят страны-заявители из числа первых сторон Договора 1959 года. Негативно сказывается на целях СДА коллизия между пунктами Договора об Антарктике 1959 года и Конвенцией ООН по морскому праву: если шельф приантарктических государственных владений пересекает отметку в 60 градусов южной широты, нормы СДА могут быть оспорены легально.

В Антарктиде и под окружающими ее морями есть полезные ископаемые. По мере совершенствования технологий добычи углеводородов, потепления и таяния морского льда, доступ к региону упростится, а добыча некоторых ресурсов станет коммерчески обоснованной. Соглашение об отказе от добычи полезных ископаемых и бурения скважин в Антарктике истекает в 2048 году. Наличие ресурсов в Южном приполярном секторе и их истощение в других частях света может спровоцировать борьбу за антарктические территории.

Таким образом, в качестве предпосылок к изменению режима управления Антарктикой можно выделить следующие факторы:

- двусмысленность ключевых положений Договора об Антарктике 1959 года относительно вопросов территориального суверенитета в регионе;
- существующие на сегодняшний день территориальные претензии государств в Антарктике;
- непродуктивность политики России в Арктике, стремление найти союзников в приполярном вопросе;
- неравномерность распределения властных полномочий в рамках режима управления Антарктикой;
- проблемы Южного океана, выраженные в вопросах шельфа приантарктических суверенных территорий;
- наличие большого количества водных и ископаемых ресурсов в Антарктике.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Вылегжанин А.Н.* Международное право в 2-х ч. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2021.
2. Договор об Антарктике 1959 г. // Организация Объединенных Наций // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/antarctic.pdf.
3. Министерство иностранных дел России // https://www.mid.ru/foreign_policy/legal_problems_of-international_cooperation/-/asset_publisher/HCN0yFLs7lFy/content/id/484872.

4. Фененко А.В. Антарктика: Устаревшее наследство. РСМД // <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/antarktika-ustarevshee-nasledstvo/>.

5. Australian Antarctic Strategy // <https://www.antarctica.gov.au/about-us/antarctic-strategy-and-action-plan/australian-antarctic-strategy/>.

6. Department of Agriculture, Water and Environment // https://www.antarctica.gov.au/site/assets/files/53156/20yearstrategy_final.pdf.

7. Gateway House Who Will Control the Antarctic? // http://www.fairobserv.com/region/north_america/who-will-control-antarctic/.

8. Government of Norway // <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-32-20142015/id2415997/?ch=1>.

9. Lov om Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m // <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/nor143292.pdf>.

10. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères // <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/antarctique/la-france-en-antarctique/>.

11. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile // https://minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20190906/20190906113642/plan_estragico_2020_2024.pdf.

12. New Zealand Statement of Strategic Interest in Antarctica Revised 2002 // <https://www.mfat.govt.nz/assets/Environment/Antarctica-and-the-Southern-Ocean/New-Zealand-Statement-of-Strategic-Interest-in-Antarctica-Revised-2002.pdf>.

13. Norwegian Interests and Policy in the Antarctic // <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-32-20142015/id2415997/>.

14. Provisión de la actual territorio nacional de la tierra del fuego, antártida e islas del atlántico sur // <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/176/texact.htm>.

15. The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability. June 2012.

16. Terres australes et antarctiques françaises, TAAF // <https://taaf.fr>.

17. U.S. Department of state // <https://www.state.gov/key-topics-office-of-ocean-and-polar-affairs/antarctic/>.

YU.A. ALEKSEENKO

*Master's Degree in International Relations,
Postgraduate student, Department of International
Security, Lomonosov Moscow State University, School
of World Politics, Moscow, Russia*

EVOLUTION OF THE ANTARCTIC TREATY SYSTEM

The Antarctic Treaty (1959) laid the foundations for the international legal regime of Antarctica and was to protect the region from the scenario that played out at the opposite side of the globe. The issue of territorial sovereignty in Antarctica was frozen. The logic of collective international management of

Antarctica was to overcome a dangerous point in interstate issues – disputes over territories. However, Antarctica began to face management problems immediately after something more than a «tent camp» appeared on its territory. This article analyzes contemporary territorial state claims in Antarctica and how these claims relate to the 1959 Treaty. This article regards the Antarctic Treaty System and reveals the prerequisites for its changes.

Key words: *Antarctica, Antarctic Treaty System, Antarctic governance regime, co-governance, global governance, international security.*