

Научная статья

УДК: 342.56

DOI:10.17323/2072-8166.2023.3.173.191

Утрата территории из-за повышения уровня моря и судьба государства



Галина Георгиевна Шинкарецкая

Институт государства и права Российской Академии наук, Россия 119019, Москва, ул. Знаменка, 10, gshink@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7459-1120>



Аннотация

Повышение уровня Мирового океана вследствие потепления климата и активного таяния ледников породило серьезные угрозы населению (численностью более 1 млрд. человек) низинных мест планеты, которым грозит полное затопление их территорий, а некоторые расположенные на них государства могут полностью прекратить существование. В конце XX века островные тихоокеанские государства призвали международное сообщество обратить внимание на эту проблему. Ими принимаются меры для сооружения оградительных стен и т.п., но такие сооружения требуют непосильных расходов. Общеизвестны четыре элемента, составляющие понятие государства: территория, население, правительство, международная правосубъектность. Его население и правительство могут жить и действовать на территории других государств, но без территории, на которой государство осуществляет суверенное властвование, оно не может существовать. До сих пор отчуждение территории в небольшом числе случаев совершалось самим государством, а большей частью — в результате совершения международного преступления (завоевания или оккупации). Примеров прекращения государства в результате природных явлений в мире не было. Сейчас институт ответственности получает новое содержание: вины за катастрофические события ни на ком нет, а международное сообщество несет ответственность за обеспечение нормального существования угрожаемых государств и их населения. И сами островные государства, и другие члены международного сообщества презюмируют продолжение международной правосубъектности затопленных государств. В практике есть примеры изменения статуса части территории (иногда необычные), например, совместный суверенитет. Чаще встречаются присоединение к другому государс-

тву, образование федерации или конфедерации, уступка или аренда территории. Пока нет ни одного предположения о возможной судьбе островных государств при потере ими территории. К анализу проблемы привлечены Комиссия международного права ООН и Международный Суд.

Ключевые слова

потепление климата; островные государства; уровень моря; государственная территория; объединение государств; конфедерация; население; признание; институт ответственности; международное право.

Для цитирования: Шинкарецкая Г. Г. Утрата территории из-за повышения уровня моря и судьба государства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. Том 16. № 3. С. 173–191. DOI: 10.17323/2072-8166.2023.3.173.191.

Law in the Modern World

Research article

Loss of Territory because of Sea Level Rise and Fortune of the State



Galina G. Schinkaretskaya

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, 10 Znamenka Str., Moscow 119019, Russia, gshink@yandex.ru, <https://orcid.org./0000-0001-7459-1120>



Abstract

The rise in the level of the world ocean due to global climate warming and the active melting of the glaciers of Antarctica, the Arctic and Greenland has created serious threats to the population (numbering more than a billion) of the low-lying places of the planet, which are threatened with complete flooding of their territories, so that some states located on them may completely cease to exist. At the end of the twentieth century, the Pacific island States, whose height above sea level does not exceed 10 meters, called on the international community to pay attention to the issue. They are taking measures for the construction of protective walls, etc., but most of these countries are developing, and such structures require them to incur exorbitant costs. Four elements that make up the concept of the State are generally recognized. Its population and Government can operate on the territory of other States, but without the territory where the State exercises its sovereign rule, it cannot exist. Still alienating those in a small number of cases, it was committed by the State itself, and for the most part — as a result of the commission of an international crime, such as conquest or occupation. There were no examples of the termination of the state as a result of natural phenomena in the world. The institution of responsibility arises in a new way: no one is to blame for catastrophic events; the international community is responsible for ensuring the normal existence of threatened States and their populations. The positions expressed by the States show that the island States themselves and other members of the international community

presume the continuation of the international legal personality of the submerged States. In the practice of States, there are examples when they have changed the status of part of their territory, sometimes unusual, such as, for example, joint sovereignty. Joining another state, formation of a federation or confederation, cession or lease of territory are more common. There is not a single promising assumption yet. It is clear that the international community will play a decisive role in the fate of the flooded States. The UN International Law Commission and the International Court of Justice are involved in the analysis of a complicated problem.



Keywords

climate warming; island states; sea level rise; state territory; confederation; association of states; population; recognition; institution of responsibility; international law.

For citation: Schinkaretskaya G.G. (2023) Loss of Territory because of Sea Level Rise and Fortune of State. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 16, no. 3, pp. 173–191 (in Russ.). DOI: 10.17323/2072-8166.2023.3.173.191.

Введение

В XXI веке на Земле стали проявляться последствия потепления климата в виде иногда стремительного повышения уровня воды в Мировом океане. Средний уровень Мирового океана с 1900 года повысился примерно на 21 см, при этом за последние 25 лет рост составил сразу 7,5 см. Каждый год уровень воды повышается на 3,2 мм. Кажется, что это мизерные значения, однако с 1993 года в некоторых океанических бассейнах уровень воды уже поднялся на 15–20 см.¹

К 2020-м годам международное сообщество согласилось с наличием трех международно-правовых проблем, порождаемых повышением уровня моря [Vidas D., Freestone D., McAdam J., 2019: 134]: 1) разрушение системы отмеривания зон национальной юрисдикции государств, установленной Конвенцией ООН по морскому праву (1982); 2) судьба островных государств, которые, обладая небольшой и низко лежащей территорией, могут быть полностью затоплены; 3) судьба лиц, живущих на островах, если острова будут затоплены или окажутся непригодными к жизни.

Первое серьезное обсуждение правовых вопросов, которые могут последовать за значительным повышением уровня моря, началось в рамках неправительственной международной организации ученых — Всемирной ассоциации международного права в 2008 году, когда стал действовать ее Комитет «Исходные линии по международному морскому праву». В 2012 году к нему присоединился Комитет «Международное

¹ РБК тренды. Available at: URL: <https://trends.rbc.ru/trends/green/60e6d9089a7947f14fbd4eab> (дата обращения 10.05.2023)

право и повышение уровня моря»². В рамках этих комитетов идет серьезное обсуждение, сопровождаемое многочисленными семинарами по всему свету. Результаты обсуждения направляются Генеральному секретарю ООН.

В дипломатическом плане вопрос об уровне моря был поставлен в повестку дня Шестого комитета Генеральной Ассамблеи ООН в 2017 году³. Генеральная Ассамблея резолюцией 2017 года признала, что повышение уровня моря серьезно угрожает существованию некоторых малых островных развивающихся государств⁴, как, например, Кирибати, Мальдивские острова, Маршалловы острова, Науру, Палау и Тувалу, сухопутная территория которых может полностью уйти под воду или стать непригодной для проживания — острова, построенные кораллами, зачастую имеют высоту не более 10 м над уровнем моря⁵.

В 2018 году по итогам работы Шестого комитета проблему последствий повышения уровня моря включила в повестку дня Комиссия международного права ООН⁶. Комиссия сочла, что повышение уровня моря является доказанным фактом и более 70 государств, т.е. более трети всех государств международного сообщества уже непосредственно пострадали или могут пострадать от повышения уровня моря. В 2019 году Комиссия постановила учредить по теме исследовательскую группу открытого состава⁷. С тех пор КМП ежегодно заслушивает ее доклады.

В докладе 2019 года группа сделала основные выводы: в низколежащей прибрежной зоне (менее 10 м над уровнем моря) ныне во всем мире живет 680 млн. человек (почти 10% населения мира в 2010 году), а к 2050 году, по прогнозам, этот показатель превысит 1 млрд. человек. В малых островных развивающихся государствах проживает 65 млн. человек; из-за климатических изменений океана и криосферы некоторые островные государства могут стать необитаемыми; риски, связанные с повышением уровня моря (эрозия, утрата земель, затопление и засоление), сказываются на доступе к воде, продовольственной безопасности,

² Available at: URL: <https://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1043> (дата обращения: 26.04.2023)

³ Available at: URL: <https://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1043> (дата обращения: 26.04.2023)

⁴ Резолюция 72/217 Генеральной Ассамблеи от 20.12. 2017.

⁵ Мальдивские острова находятся в наиболее опасном положении: 80% их территории возвышаются над водой всего лишь на 1 м.

⁶ Доклад Комиссии международного права 70-я сессия. 2018. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 73-я сессия. Дополнение № 10 (A/73/10).

⁷ Комиссия международного права. 72-я сессия. Женева, 2020. Повышение уровня моря в контексте международного права. Документ ООН A/CN.4/740.

здоровье и средствах к существованию, например, в секторах туризма и рыболовства; лица, находящиеся в наиболее уязвимом положении, часто обладают наименьшими возможностями для реагирования.

Повышение уровня моря различно в зависимости от географического региона, причем наиболее остро оно проявляется в западной части Тихого океана. Уполномоченные Самоа и Сейшельских Островов, выступая в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, подчеркивали, что малые островные развивающиеся государства рискуют пострадать не только от прямого затопления, но и от эрозии почвы и ее засоления, что сильно скажется на снабжении питьевой водой и на экономической деятельности⁸.

1. Юридические признаки государства

В международном праве не сформулировано нормативное определение государства. В доктрине широко используется понятие, которое можно считать общепризнанным [Черниченко С.В., 1999: 19] и закрепленное в 1933 году в ст. 1 Конвенции Монтевидео⁹. Это действующий региональный договор, его подписали и ратифицировали 20 государств Латинской Америки¹⁰. В ст.1 Конвенции названы четыре критерия государства: определенная территория; постоянное население; правительство; способность вступать в отношения с другими государствами, то есть международная правосубъектность. Отметим, что ни один из этих критериев не содержит точных параметров и потому они расплывчаты.

Территория представляет собой пространство земной поверхности вне зависимости от его размера, на которое распространяются суверенитет и юрисдикция государства, включая континентальные и островные территории, морской пояс, примыкающий к его берегам, в том числе внутренние воды, которые определяются исходными линиями, архипелажные воды, если они имеются, и территориальное море, а также воздушное пространство над территорией. Значит, мы выделяем два параметра, характеризующих территорию государства: это часть земной поверхности под суверенной властью. «Такое понимание террито-

⁸ Документ ООН A/C.6/73/SR.23, п. 65; документ ООН A/C.6/73/SR.24, п. 11.

⁹ Конвенция о правах и обязанностях государств – договор, подписанный в Монтевидео 26.12. года на 7-й международной конференции американских государств. Заключительный акт 7-й конференции американских государств (Монтевидео, 19.12.1933).

¹⁰ Важная деталь, выявленная в ходе изучения актов Конференции, заключается в том, что на ней не проводилось масштабных обсуждений содержания ст. 1 Конвенции, так как эта статья отражает общие для американских государств принципы и была единогласно одобрена делегациями государств-exfcnybrjd.

рии является традиционным для договорной практики» [Лукашук И.И., 2000: 402]. Территория может быть обширной, небольшой или даже незначительной, а также непрерывной или прерывистой в том смысле, что между частями территории одного государства не наблюдается географической непрерывности, как это происходит в случае нашей Калининградской области, или такая территория полностью окружена территорией другого государства, как, например, в Сан-Марино, Ватикане или Лесото.

Значение государственной территории для международного права отражается в трех из десяти его основных принципов: в принципе неприменения силы предусмотрено, что все члены ООН «воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности любого государства» (ст. 2 Устава ООН); «каждое государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения существующих международных границ другого государства» (Декларация о принципах о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 1970 г.); «государства-участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников. В соответствии с этим они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава Организации Объединённых Наций, против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства-участника» (Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.).

Включение положений о территории в основные принципы показывает, что международное сообщество придает им особое значение. Основные принципы обладают особенными свойствами: они обязательны для всех субъектов международного права, в силу чего на них не распространяется общий принцип права «*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*»; будучи императивными нормами, они обладают приматом в отношении всех остальных норм международного права, которые становятся недействительными в случае несоответствия их положениям (ст. 2 Устава ООН, ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.); 3) они обладают обратной силой относительно не соответствующих им норм, (ст. 64 Венской конвенции) [Филимонова М.В.: 81–82].

Такая юридическая сила норм, определяющих статус территории государства, показывает, что территория не может быть объектом воздействия никакого другого государства, кроме суверена. На случай насильственного изменения статуса территории со стороны другого субъекта,

кроме указанных запретов, международное право содержит гарантии. В статье 42 Положения о законах и обычаях сухопутной войны, содержащегося в приложении к Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (1907)¹¹, определяется, что территория считается оккупированной, если она находится под властью вражеской армии, а также, что оккупация распространяется только на те территории, где эта власть установлена и уже осуществляется. В случае вражеской оккупации ее режим определяется международным правом [Lowe V., 2011: 335].

Перемены в статусе всей или части территории государства могут правомерно наступить в результате односторонних действий самого государства–суверена, например, при установлении зон морской юрисдикции [Frowein J., 2003: 599]. Третьи государства вправе предпринимать какие-либо действия только с согласия или разрешения суверена, или когда это предусмотрено нормами международного права. Сюда же примыкают случаи, когда государство может разрешить размещение на своей территории военных баз третьих государств. Как правило, это происходит на основании договора, в котором определены условия пребывания таких баз, сроки действия договора, сумма возможной экономической компенсации или аренды, а также правовой режим, в соответствии с которым военный и гражданский персонал, состоящий из местных или иностранных сотрудников, будет находиться в отведенных этим базам местах.

Таким образом, территория составляет материальную основу существования государства, объект политического и юридического воздействия государства–суверена; она же является основой экономики как объект сельскохозяйственной, ресурсной, индустриальной деятельности. Без материальной основы государство вряд ли может существовать.

Постоянное население. Неважно, каким количеством лиц исчисляется население государства, важно наличие постоянного населения, проживающего на его территории. Население включает как граждан государства, которых обычно большинство, так и проживающих на его территории иностранных граждан.

В случае угрозы затопления территории может возникнуть необходимость переселения части или даже полностью всего населения в другую страну. При этом перед принимающими государствами возникнет целый ряд вопросов приема массы иностранцев. Очевидно, что принятие беженцев — это акт собственной воли принимающего государства,

¹¹ IV Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 года с приложением: «Положение о законах и обычаях сухопутной войны». Гага, 18.10. 1907. Available at: URL: https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11967448%40egNPA (дата обращения: 22.04.2023)

но будет действовать обязательство борьбы с безгражданством. Это не только обязательство каждого государства–участника конвенций о безгражданстве, но и обязательство обеспечения каждого своего гражданина гражданством или, по крайней мере, обеспечения его достойным статусом. Каждое государство в собственных интересах стремится устранить проблему безгражданства — одну из сложнейших для государств, готовых (или не готовых) принять население островов или низменных побережий, бегущее от затопления. Немалой проблемой будут и иностранные граждане и лица с множественным гражданством [Максименко С.В., 2022: 220–221].

Правительство. Под правительством подразумевается политическая структура, которая управляет государством и выполняет исполнительные функции. Государство в принципе обладает собственной правовой системой, позволяющей ему самоорганизоваться. Структура и образ действия правительства отражают форму государственного устройства и могут измениться в результате свободно принятого самим государством решения, которое не нанесет ущерба его международной правосубъектности. Государство может быть монархией или республикой, иметь унитарную или федеративную структуру: государство не ограничено в принятии формы государственного устройства. Несмотря на изменение названия государства или его организационной структуры, оно сохраняет международную правосубъектность, о чем свидетельствуют примеры Бенина, Боливии, Буркина-Фасо, Камбоджи и Эсватини [Crawford J., 2006: 679–680].

Практика показывает, что правительство не обязательно имеет место нахождения на территории государства: оно может быть правительством в изгнании. Такие примеры были многочисленны во время первой и второй мировых войн; кроме того, Камбоджа в период Демократической Кампучии в результате вторжения Вьетнама в 1978 году и учреждения правительства под контролем оккупационных войск в 1979 году, и Кувейт в 1990 и 1991 годах в результате вторжения и его аннексии Ираком [Crawford J., 2006: 97–99].

Способность вступать в отношения с другими государствами и другими субъектами международного права является, пожалуй, самым ярким выражением международной правосубъектности государства. Если наличие населения, территории или даже правительства — это более или менее объективные критерии, то способность государства участвовать в международных отношениях и потому пригодного к признанию, оставлена на субъективную оценку других государств. В этом смысле пределы правоспособности государства определяются суверенитетом других государств, а также соблюдением норм и принципов международного

права. В числе форм, в которых проявляется реализация способности государства вступать в отношения с другими субъектами международного права, выделяют: право дипломатического представительства, являющееся основой дипломатических отношений, как в активной, так и в пассивной форме; консульское право, также в активной и пассивной формах; право на членство в международных организациях; право на заключение договоров; международная ответственность за незаконные действия, в которых были замешаны государство и его представители; право пользования иммунитетами и привилегиями в соответствии с международным правом и разрешение споров при помощи средств, будь то политические или дипломатические, с одной стороны, или юрисдикционные, с другой, в соответствии с нормами международного права.

Практика показывает, что при решении вопроса о признании международное сообщество рассматривает ищущее признания образование не с точки зрения наличия у него формальных признаков, а с точки зрения соответствия его современному международному праву. Ярким примером этого служит документ, принятый Европейским союзом в 1991 году, когда шел процесс распада СССР и создания новых государств¹². В нем говорится: «Они (члены ЕС) заявляют о своей готовности признать, в соответствии с обычными нормами международной практики и политическими реалиями в каждом отдельном случае, эти новые государства, которые вследствие исторических изменений в регионе строятся на демократической основе, приняли на себя соответствующие международные обязательства и по доброй воле включились в мирный процесс и в переговоры».

Лучше всего понятие признания выражено в давнем доктринальном документе — резолюции Института международного права (международной общественной организации, которая позднее была заменена Ассоциацией международного права)¹³. В соответствии со ст. 1 Резолюции о признании новых государств и правительств, принятой в апреле 1936 года, «признание нового государства—добровольный акт, которым одно или несколько государств признают существование на определенной территории политически организованного общества, независимого от любого другого существующего государства и способного соблюдать обязательства по международному праву, и которым они выражают, та-

¹² Принципы признания новых государств в Восточной Европе и в Советском Союзе. Совместное заявление, одобренное на чрезвычайной встрече министров 16.12.1991 в Брюсселе // *Bulletin of EU*. 1997. № 72. Point 1.4.5.

¹³ *Institute de Droit International, Resolutions concerning the recognition of new States and new Governments (Brussels, April 1936)* // *The American Journal of International Law*. 1936. Vol. 30. No. 4. Supplement: Official Documents (October 1936). P. 185–187.

ким образом, свое намерение считать его членом международного сообщества. Признание носит декларативный характер. На существование нового государства со всеми юридическими последствиями, которые связаны с таким существованием, не влияет отказ в признании со стороны одного или нескольких государств». В дальнейшем делались попытки усовершенствовать данное определение, но безуспешно¹⁴.

Самое главное в этом определении, с нашей точки зрения, — это добровольность акта признания признающего государства. Тем не менее, Резолюция рекомендует, что признаваемым может быть: политически организованное общество; независимое от любого другого государства, т.е. могущее существовать отдельно, опираясь на собственную материальную базу; способное соблюдать обязательства по международному праву.

Эти условия можно назвать политическими. По-настоящему юридическим звучит требование «на определенной территории», которое, очевидно, подразумевает действующую юрисдикцию на всей этой территории признаваемого сообщества. Признаваемым может быть сообщество, которое *de facto* способно устанавливать и поддерживать собственный правопорядок [Лукашук И.И., 2000: 309]. Следовательно, право признания не распространяется на сообщество, не имеющее территории. В этом отличие признания государства от признания правительства: последнее может быть на чужой территории, а государство — нет.

2. Позиция тихоокеанских государств

Судьба государства, которое может лишиться территории под воздействием природных сил — совершенно новая проблема в международных отношениях. До сих пор встречались ситуации, когда государственная территория могла быть утрачена вследствие действий других государств, которые являются фактически преступными по международному праву: оккупации или завоевания. Тогда другие члены международного сообщества прибегают к решительным мерам, в том числе насильственного характера для прекращения этой ситуации. Для этого территория ставится под контроль других государств. Однако при опасности затопления мы имеем дело с беспрецедентной ситуацией: никакой другой субъект международного права не виновен в лишении государства его территории.

¹⁴ См: Комиссия международного права. Проект статей о праве международных договоров / Ежегодник Комиссии международного права. 1949, р. 287; Ежегодник КМП, 1956, vol. II, документ ООН A/CN.4/101, para 10, pp. 107–108; Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23.05. 1969) //United Nations, Treaty Series, vol. 1155, I-18232, p. 331.

При повышении уровня моря территория и проживающее на ней население не подпадают под контроль другого государства или правительства. Вместо этого допустимо по меньшей мере предположить, что в момент затопления как население, так и контролирующее его правительство продолжают существовать.

Тихоокеанские островные государства, стремясь к решению своих общих проблем, в 1971 году образовали орган сотрудничества — Южно-Тихоокеанский форум, основной целью которого является углубление сотрудничества независимых государств Тихого океана и, в частности, решение проблем потенциального затопления территории. Позднее он был переименован в Форум тихоокеанских островов. В него входят 18 государств и территорий: Вануату, Новая Зеландия, Ниуэ, Острова Кука, Папуа — Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы острова, Тонга, Тувалу и Фиджи, заморские территории Франции (Новая Каледония и Французская Полинезия), а также пять государств Микронезии: Маршалловы острова, Кирибати, Науру, Федеративные Штаты Микронезии и Палау¹⁵. Сотрудничество между ними происходит негладко [Пале С., 2022: 72–83], но на всех саммитах Форума звучит уверенность в единственно правомерном решении вопроса о правосубъектности тихоокеанских государств — ее сохранении¹⁶. Выступая в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, делегат Соломоновых островов заявил: «Продолжение существования государств является основой нашего нынешнего международного порядка. Практика государств подтверждает идею о том, что государства могут продолжать существовать, несмотря на отсутствие критериев, предусмотренных Конвенцией Монтевидео»¹⁷.

Обсуждение проблемы возможного затопления территорий островных государств в рамках Ассоциации международного права также показало, что среди островных государств существует твердая презумпция сохранения государственности стран, которым грозит затопление¹⁸. Действительно, основополагающим фактором образования государства является решение его народа, а приведенные в ст. 1 Конвенции Монтевидео признаки — это опорные точки для других членов международ-

¹⁵ Available at: URL: <https://www.forumsec.org/> (дата обращения: 12.08.2023)

¹⁶ См.: Выступления в Шестом комитете ГА ООН в 2019 году Аргентины, Австралии, Белиза, Канады, Фиджи, Индонезии, Ирландии, Италии, Ямайки, Гондураса, Лихтенштейна, Микронезии, Нидерландов, Новой Зеландии, Перу, Португалии, Сьерра-Леоне, Сингапура, Таиланда и Тувалу. Документ ООН A/C.6/74/SR.24–34.

¹⁷ Available at: URL: (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_solo- monis_2.pdf) (дата обращения: 23.04.2023)

¹⁸ International Law Association. Sydney, 2019. Available at: URL: <https://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1043> (дата обращения: 26.04.2023)

ного сообщества, содействующие принятию решения о том, годится ли то или иное международное образование для признания его в качестве государства. Находящиеся под угрозой островные государства в большинстве своем — признанные члены международного сообщества.

3. Опыт решения вопросов территории

К данному моменту не зарегистрированы ситуации, в которых территория страны полностью ушла бы под воду или стала бы непригодной для жизни. Вместе с тем например в истории Святого Престола и Суверенного Мальтийского ордена, в которых образования, осуществляющие юрисдикцию над определенными территориями—Папской областью и островом Мальта соответственно, были лишены указанных территорий, но, несмотря на это, сохранили международную правосубъектность [Santolaria J., 2016: 35].

Святой Престол заключает с государствами конкордаты и договоры, а также является участником многосторонних договоров (таковы Венская конвенция о дипломатических сношениях (1961), Венская конвенция о консульских сношениях (1963) и Венская конвенция о праве международных договоров (1969). Святой Престол участвует в работе международных организаций¹⁹ в качестве члена, как например в Международном агентстве по атомной энергии, одним из основателей которой он является, либо в качестве наблюдателя, как, например, в ООН.

Суверенный Мальтийский орден в 1834 году учредил штаб-квартиру в Риме, которая находится там и по сей день, не осуществляя юрисдикции ни над какой территорией. Орден заключает соглашения с различными государствами, в рамках которых он осуществляет вспомогательную и гуманитарную деятельность. Орден поддерживает дипломатические отношения более чем со 100 государствами, а также с ЕС. В частности, в ноте Российской Федерации говорится о восстановлении ею официальных отношений с Мальтийским орденом²⁰. Орден имеет постоянные представительства при ООН и ее специализированных учреждениях, а также при других международных организациях.

Положение Святого Престола и Мальтийского ордена нельзя расценивать иначе как специальные случаи. Их частичная правосубъектность — это в сущности понемногу тающие следы прошлого. При внимательном

¹⁹ Available at: URL: https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/org-intern/documents/rc_segstat_20100706_org-internaz-2009_it.html (дата обращения 08.05.2023)

²⁰ Available at: URL: https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/org-intern/documents/rc_segstat_20100706_org-internaz-2009_it.html (дата обращения: 08.05.2023)

рассмотрении они не являются настоящими государствами, которые бы имели и развивали собственную экономику и правовую систему.

В случае слияния островное государство, пострадавшее в результате повышения уровня моря, будет поглощено третьим государством. Но если территория будет утрачена, вопрос будет не в объединении, а в приеме третьим государством большого числа беженцев. Вместе с тем в целях сохранения культурной и групповой самобытности бывших граждан пострадавшего островного государства можно заранее согласовать степень их автономии. Один из наглядных примеров — положение Фарерских островов, которые обладают широкой автономией в составе Королевства Дании, взаимодействуют с другими государствами на международном уровне посредством заключения договоров²¹ (например, торговых договоров с ЕС, а также с Исландией, Норвегией и Швейцарией) и участвуют в работе международных организаций, в том числе регулирующих рыбохозяйственную деятельность, типа Южно-Тихоокеанской региональной рыбохозяйственной организации²².

Другим примером могут быть специальные административные районы КНР Гонконг и Макао, которые представляют собой отдельные таможенные территории и в силу этого входят в членский состав Всемирной торговой организации и заключают торговые и инвестиционные договоры²³. В них сохраняются юридическая и судебная системы, созданные до передачи этих территорий Китайской Народной Республике, а за жителями этих территорий также закрепляются ряд прав и возможность и далее использовать на официальном уровне в дополнение к китайскому языку английский язык в Гонконге и португальский язык в Макао²⁴.

В редких случаях совместного владения определенной территорией (как, например, в соответствии с Договором между Испанией и Францией в отношении острова Фазанов, называемого также островом Конфе-

²¹ Act No. 80 of 14 May 2005 on the Conclusion of Agreements under International Law by the Government of the Faroes. Available at: URL: <https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutionalstatus/the-foreign-policy-act/> (дата обращения: 09.05.2023)

²² Available at: URL: <https://www.sprfmo.int/about/participation/> (дата обращения: 09.05.2023)

²³ Всемирная торговая организация, члены и наблюдатели. Available at: URL: www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Соглашения о свободной торговле и международные инвестиционные соглашения, заключенные Гонконгом и Макао. Available at: URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy> (дата обращения: 09.05.2023)

²⁴ Основной закон Специального административного района Гонконг Китайской Народной Республики, принятый на третьей сессии Всекитайского собрания народных представителей седьмого созыва 4.04. 1990. Available at: URL: www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/basiclaw.html (дата обращения: 09.05.2023)

ренции, расположенного в устье реки Бидассоа) режим определяется договорами между заинтересованными государствами, например, управление территорией переходит от одной стороны к другой раз в полгода²⁵. Кроме упомянутого выше случая с островом Фазанов, которым совместно владеют Испания и Франция, следует упомянуть, что возможность «совместного суверенитета» была предметом переговоров между Аргентиной и Соединенным Королевством о Мальвинских (Фолклендских) островах до войны 1982 года. Тема «совместного суверенитета» также была предметом переговоров между Испанией и Соединенным Королевством в отношении Гибралтара в 2001–2002 годах. 04.10.2016 Постоянный представитель Испании при ООН внес предложение пригласить Соединенное Королевство к участию в переговорах с целью согласования режима совместного суверенитета Гибралтара, основанного на признании максимально широкого самоуправления, как это предусмотрено конституционным строем Испании, а также на наделении гибралтарцев выгодным личным статусом, который мог бы включать двойное гражданство²⁶.

Возможны гибридные сценарии, объединяющие элементы более чем одного сценария, для которых может быть показательным опыт, позволяющий развить идеи в отношении формирования альтернатив или разработки подобных сценариев. Возможна также уступка или выделение районов или частей территории с передачей суверенитета или без такой передачи. Например, одно государство передает часть своей территории островному государству, территория которого находится под риском полного затопления морем. Вместе с тем, хотя с правовой точки зрения это допустимый вариант, применить его весьма трудно.

Другим вариантом может быть уступка части территории без передачи суверенитета, например в рамках соглашения заинтересованных государств, в котором, помимо рассмотрения такой передачи, содержались бы положения, связанные с размещением в этом географическом пространстве населения и правительства государства, пострадавшего ввиду упомянутых обстоятельств. Население может приобрести национальность принимающего государства; возможно также введение гражданства, общего для коренных жителей принимающего государства и прибывающих переселенцев. Это позволило бы предотвратить потенциальное безгражданство, а также обеспечить прибывающее население правами сохранения национальной, культурной, групповой самобытности.

²⁵ Convención entre España y Francia, reglamentando la jurisdicción en la Isla de los Faisanes (Bayonne, 27.03. 1901) / /UN. Treaty Series, vol. 1142, No. 838, p. 317.

²⁶ Available at: URL: http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3nEspa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf (дата обращения: 09.05.2023); Документ ООН A/C.4/71/SR.3, пп. 3–4.

Кроме того, в соглашении могут быть рассмотрены аспекты, связанные с размещением на части территории, являющейся объектом уступки, правительства пострадавшего островного государства, в том числе вопросы, связанные с предоставлением иммунитетов и привилегий, с реализацией прав от имени пострадавшего государства (например, права дипломатического представительства и права на заключение договоров) и с осуществлением политики в интересах населения, которое это правительство продолжает представлять. Можно привести два показательных примера: первый касается отношений между Перу и Эквадором, а второй — между Святым Престолом и Италией.

В первом случае речь идет об одном квадратном километре, в центре которого находится место, известное как Тивинца, на территории Перу, находится под суверенитетом Перу, но право собственности на которое без возможности последующей конфискации было передано правительству Эквадора на безвозмездной основе²⁷. Последнее обладает правами в соответствии с национальным Гражданским кодексом Перу, но не уполномочено передавать свое право собственности и размещать в этой области военные или полицейские силы; кроме того, в этой области можно проводить только памятные акции, предварительно согласованные с правительством Перу, и нельзя совершать поездки из одной страны в другую с каким бы то ни было видом оружия.

Второй пример касается Латеранских соглашений, которые были заключены между Святым Престолом и Италией в 1929 году и в которых не только признаются суверенитет и право собственности Святого Престола над Ватиканом, но и предусматривается особый режим в отношении ряда объектов недвижимого имущества, принадлежащего Святому Престолу и находящегося на территории итальянского государства (например, собор Святого Иоанна Крестителя на Латеранском холме, базилики Санта-Мария-Маджоре и Святого Павла с пристроенными зданиями, а также помещения, в которых размещаются дикастерии Римской курии в Риме; Папский дворец и вилла Барберини в Кастель-Гандольфо, которые, помимо того что пользуются иммунитетом и привилегиями, признаваемыми международным правом за штаб-квартирами дипломатических представительств государств, не могут стать объектами владения или отчуждения

²⁷ Обязательное для исполнения заявление от 13.10. 1998, принятое главами государств-гарантов Протокола Рио-де-Жанейро, содержит элементы, необходимые для завершения установления общей сухопутной границы, и является неотъемлемой частью Бразилианского президентского акта, подписанного президентами Перу и Эквадора 26.10. 1998 (п. 2). Available at: URL: <https://planbinacional.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/BIN-Acuerdos-Brasilia-Per%C3%BA-Ecuador-1998.pdf> (дата обращения: 23.04. 2023)

с наделением их статусом общественно полезных объектов, за исключением случаев предварительного согласования со Святым Престолом)²⁸.

В качестве примеров можно привести некоторые малые островные развивающиеся государства:

Острова Кука находятся в ассоциации с Новой Зеландией, где, согласно Совместной декларации столетия о принципах отношений между двумя странами от 11.06.2001, предусматривается существование двух независимых и суверенных государств с единым гражданством Новой Зеландии²⁹. Хотя Острова Кука не входят в состав ООН, они имеют статус государства-наблюдателя и “полный договорный потенциал”, предусмотренный резолюцией Генеральной Ассамблеи. На этом основании Острова Кука входят в большинство специализированных учреждений ООН, имеют развитые договорные отношения со многими государствами и ведут активную работу в региональных международных организациях³⁰.

Федеративные штаты Микронезии, Маршалловы острова, Палау объединены в ассоциацию с Соединенными Штатами Америки; наделение жителей трех этих государств правами американского гражданства или постоянного места жительства в США не предусматривается, но при этом учитывается сотрудничество с США на благо этих государств и признание права граждан этих государств на проживание и трудовую деятельность в США, в том числе право на службу в вооруженных силах.

Как элемент объединения возможно создание конфедераций. Хотя примеры создания конфедераций относятся к довольно давнему времени, в частности, таковыми были США в первые годы их существования и до вступления в силу федеральной Конституции 1787 года; Швейцария до 1848 года и Германский союз в период с 1815 по 1867 годы [Aubert F., 1994: 11], их пример может быть полезным при рассмотрении ситуации, в которой могут оказаться малые островные государства в результате повышения уровня моря. В таких случаях возможно создание конфедерации на основе соглашения заинтересованных государств и гарантирующие их суверенитет, причем все государства-участники равноправны и действуют в интересах достижения определенных общих целей или прогресса; в то же время

²⁸ Art. 13–16 of the Trattato fra la Santa Sede e l'Italia (1929). Available at: URL: <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf> (дата обращения: 25.04.2023)

²⁹ Joint Centenary Declaration of the Principles of the Relationship between the Cook Islands and New Zealand (Rarotonga, 11 June 2001). Available at: URL: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-andRegions/Pacific/Cook-Islands/Cook-Islands-2001-Joint-Centenary-Declaration-signed.pdf> (дата обращения: 25.04.2023)

³⁰ Напр.: Южно-Тихоокеанская региональная рыбохозяйственная организация. Available at: URL: www.sprfmo.int/about/participation/ (дата обращения: 25.04.2023)

население и территория разных государств не имеют прямой или непосредственной связи с конфедерацией, а только с государствами-членами.

Иная возможность заключается в образовании федерации или присоединении к ранее существовавшей федерации, созданной на основе конституции, за которой признается суверенитет и которая имеет — наряду с соответствующими федеральными единицами — прямую связь с населением и территорией. В федерациях субъектом международного права является федеративное государство. В некоторых федеральных государствах за входящими в них образованиями признается способность предпринимать определенные действия международного характера.

Заключение

И в межгосударственных отношениях, и в доктринальных исследованиях существует в целом согласие относительно элементов, составляющих понятие государства. Поскольку в практике пока не было примеров исчезновения государства, нет и мнений о том, отсутствие какого элемента приведет к исчезновению. Общее мнение представителей государств и научной общественности состоит в том, что, в соответствии с современным международным правом, государство ни в каком случае не утрачивает своей международной правосубъектности. Однако пока невозможно существование государства без территории [Nichols R. et al., 2011: 161–181]. Так как непосредственная опасность утраты территории угрожает малым островным развивающимся государствам, степень серьезности которой превышает способности и возможности пострадавших государств, особое значение будет иметь деятельность не отдельных государств и не отдельных международных организаций, а именно всего международного сообщества.

Многие вопросы международного права обретают новый поворот, и важнейший среди них — это вопрос ответственности. Можно ли сказать, что международное сообщество не несет ответственности за складывающуюся катастрофическую ситуацию? На первый взгляд, действительно, никто за эту ситуацию не несет прямой вины. Однако основные принципы международного права не оставляют сомнений в необходимости и обязанности всего международного сообщества принять действенные меры к обеспечению существования и права на жизнь островных государств.



Список источников

1. Лукашук И.И. Международное право. Учебник: Общая часть. 2-е изд. М.: Бек, 2000. 420 с.
2. Мартышин О.В. К истории формирования понятия «государство» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 4. С. 37–48.

3. Максименко С.В. Миграция как способ реализации права на свободу передвижения: понятие, виды и стадии миграции / Российский ежегодник международного права. 2021. СПб.: Контраст, 2022. 317 с.
4. Пале С.Е. Роль Форума тихоокеанских островов в большой игре мировых держав // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. 2022. Том 4. № 4 (57). С. 72–83.
5. Егоров С.А. (отв. ред.) Словарь международного права. М.: Статут, 2014. 493 с.
6. Филимонова М.В. Основные принципы международного права / Международное публичное право / отв. ред. К.А. Бекяшев. М.: Проспект, 2004. С. 81–82.
7. Черниченко С.В. Теория международного права. Том II. М.: НИМП, 1999. 525 с.
8. Aubert F. The historical development of confederations / European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Santorini: OUP, 1994, 25 p.
9. Crawford J. The Creation of States in International Law, 2nd ed. Oxford: University Press, 2006, 680 p.
10. Frowein J. Rocks, New-born Islands, Sea Level Rise and Maritime Space / Frowein J. et al. (eds). Negotiating For Peace — Liber Amicorum Tono Eitel. Berlin/Heidelberg: Springer, 2003. С. 234–258.
11. Lowe V. Jurisdiction. In: M. Evans (ed.). International Law. Oxford: OUP, 2011, 335 p.
12. Nichols R. et al. Sea-level Rise and Its Possible Impacts Given a “Beyond 4 C World” in the Twenty-First Century. Philosophical Transactions of the Royal Society, 2011, vol. A 369, pp. 161–181.
13. Santolaria J. Vatican and the Holy See / Anthony Carty (ed.). Oxford Bibliographies in International Law. New York: Oxford University Press, 2016, 35 p.
14. Vidas D., Freestone D., McAdam J. (eds.) International Law and Sea Level Rise: a report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise. Leiden: Brill, 2019, 31 p.
15. Warbrick C. States and recognition in International Law / M.D. Evans (ed.). International Law. Second edition. Oxford: OUP, pp. 315–347.



References

1. Aubert F. (1994) The historical development of confederations. Santorini: Venice Commission, 25 p.
2. Chernichenko S.V. (1999) Theory of international law. Vol. II. Moscow: NIMP Press, 525 p. (in Russ.)
3. Crawford J. (2006) *The creation of states in international law*. 2nd ed. Oxford: University Press, 680 p.
4. Dictionary of International Law (2014) S.A. Egorov (ed.). Moscow: Statut, 493 p. (in Russ.)
5. Filimonova M.V. (2011) Main principles of international law. In: International Public Law. K.A. Bekyashev (ed.), pp. 81–82 (in Russ.)
6. Frowein J. (2003) Rocks, new-born islands, sea level rise and maritime space. In: J. Frowein et al. (eds.) Negotiating for peace. Berlin — Heidelberg: Springer, pp. 599, 602.
7. Lowe V. (2011) The jurisdiction. In: M. Evans (ed.) International Law. 2nd ed. Oxford: OUP, 335 p.

8. Lukashuk I.I. (2000) Territory of state. In: International Law. Moscow: Bek Publishers, 420 p. (in Russ.)
9. Maksimenko S.V. (2022) Migration as a form of realizing right for free movement: concept, types and stages. *Rossiyskiy ezhegodnik mezhdunarodnogo prava 2021*=Russian Annual Review of International Law 2021. Saint Petersburg: Kontrakt Publishers, 317 p. (in Russ.)
10. Martyshin O.V. (2018) On forming concept of the state. *Vestnik Moskovskogo Universiteta Kutafina*=Bulletin of Kutafin University, no. 4, pp. 37-48 (in Russ.). DOI: 10.17803/2311-5998.2018.44.4.037-048
11. Nichols R. et al. (2011) Sea-level rise and its possible impacts given a “beyond 4 C world” in the twenty-first century. *Philosophical Transactions of the Royal Society–A*, pp. 161–181.
12. Pale S.E. (2022) The Forum of Pacific Ocean in the big play of world powers. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nye problemy razvitiya*=South Eastern Asia: Issues of Development, vol. 4, no. 4, pp. 72–83 (in Russ.) DOI: 10.31696/2072 8271-2022-4-4-57-072-083
13. Santolaria J. (2016) Vatican and the Holy See. In: A. Carty (ed.). Oxford Bibliographies in International Law. New York: Oxford University Press, 35p.
14. Vidas D., Freestone D., McAdam J. (2019) International law and sea level rise: a report of the International Law Association Committee on international law and sea level rise. Leiden: Brill, 35 p.
15. Warbrick C. (2010) States and recognition in international law. In: M. Evans (ed.). International Law. Oxford: OUP, pp. 315–347.

Информация об авторе:

Г.Г. Шинкарецкая — доктор юридических наук, главный научный сотрудник.

Information about the author:

G.G. Shinkaretskaia — Doctor of Sciences (Law), Principal Researcher.

Статья поступила в редакцию 13.05.2023; одобрена после рецензирования 26.06.2023; принята к публикации 14.07.2023.

The article was submitted to editorial office 13.05.2023; approved after reviewing 26.06.2023; accepted for publication 14.07.2023.