

**Постоянное представительство
Российской Федерации
при Организации
Объединенных Наций**

*Phone: (212) 861 4900
Fax: (212) 628 0252*



**Permanent Mission
of the Russian Federation
to the United Nations**

*136 East 67th Street
New York, NY 10065*

No. 4366 /n

Attachment

The Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations presents its compliments to the Office of Legal Affairs of the United Nations and pursuant to paragraph 4 (d) of General Assembly resolution 74/186 entitled “Report of the International Law Commission on the work of its seventy-first session” has the honour to transmit to the Office of Legal Affairs information on practice of the Russian Federation relating to the topic “Sea-level rise in relation to international law”.

The Permanent Mission of the Russian Federation avails itself of the opportunity to renew to the Office of Legal Affairs of the United Nations the assurances of its highest consideration.

New York, “17” December 2020

Office of Legal Affairs
of the United Nations
New York

**Практика Российской Федерации по теме
«Повышение уровня моря
с точки зрения международного права»**

По итогам работы своей 71-й сессии в 2019 году Комиссия международного права обратилась к государствам с просьбой предоставить любую информацию по имеющейся у них практике, касающейся «Повышения уровня моря с точки зрения международного права»¹. В обосновании разработки обозначенной темы² вопросы, которые могла бы изучить Комиссия, были сгруппированы в рамках трех основных областей, а именно: морское право; защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря; государственность.

Российская Федерация хотела бы представить следующую информацию об имеющейся практике, которая могла бы быть полезной для Комиссии при дальнейшей работе над темой:

Практика по вопросам морского права

1. Возможные правовые последствия повышения уровня моря для делимитации морских границ

1. На сегодняшний день у Российской Федерации имеется ряд международных договоров о разграничении морских пространств (см. Приложение № 1 к данному документу). Однако ни один из них не содержит положений, предусматривающих в ясно выраженной форме возможность корректировки результатов делимитации морских пространств вследствие повышения уровня моря.

2. Не содержится таких положений и в договорах Российской Федерации о разграничении дна и акватории Каспийского моря³.

3. При этом следует обратить внимание на Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 года, в Преамбуле которого отмечается, что:

«Российская Федерация и Королевство Норвегия (далее именуемые Сторонами),

...

¹ Доклад Комиссии международного права по итогам работы ее 71-й сессии (A/74/10).

² Доклад Комиссии международного права по итогам работы ее 70-й сессии (A/73/10).

³ См., например, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование 1998 года. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/47141; Соглашение между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/46344; Соглашение между Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой и Республикой Казахстан о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря 2003 года. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-2/50498; Конвенция о правовом статусе Каспийского моря 2018 года (*не вступила в силу*). URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-1/53319. В отношении Каспийского моря следует отметить, что оно обладает особым правовым статусом в связи с его природной классификацией и неприменимостью к нему Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

учитывая развитие ситуации в Северном Ледовитом океане и роль Сторон в этом регионе,

желая внести вклад в обеспечение стабильности и укрепить сотрудничество в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане,

...

ссылаясь на Соглашение между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда от 11 июля 2007 года (далее именуемое Соглашением 2007 г.) и **желая завершить разграничение морских пространств между Сторонами,**

...

договорились о нижеследующем...»⁴.

4. Указанное положение свидетельствует о желании сторон обеспечить правовую стабильность. Вместе с тем представляется возможным заключить, что данное намерение сторон соотносится с практикой и позицией иностранных государств (например, Мальдивской Республики⁵, США⁶, Греции⁷, Папуа — Новой Гвинеи⁸ и Израиля⁹), а также предварительным замечанием Исследовательской группы по вопросу о повышении уровня моря в контексте международного права (далее – «Исследовательская группа»), которая отметила, что:

«в целях сохранения **правовой стабильности, безопасности, определённости и предсказуемости** необходимо сохранять существующие результаты делимитации морских пространств, осуществлённой либо по соглашению, либо в судебном порядке, несмотря на изменения прибрежных зон, вызванные повышением уровня моря»¹⁰.

5. В то же время нет оснований полагать, что стороны при заключении Договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном

⁴ Выделено нами.

⁵ Генеральная Ассамблея ООН. Первый тематический документ, подготовленный Богданом Ауреску и Нилюфер Орал, сопредседателями Исследовательской группы по вопросу о повышении уровня моря в контексте международного права «Повышение уровня моря в контексте международного права». A/CN.4/740. 28 февраля 2020 года. П. 122 (далее — «Тематический документ»).

⁶ Там же. П. 125.

⁷ Там же. П. 128.

⁸ Там же. П. 130.

⁹ Там же. П. 131.

¹⁰ Там же. П. 141(b). Выделено нами. В резолюции 73/265 от 22 декабря 2018 года Генеральная Ассамблея ООН включила тему «Повышение уровня моря и его связь с международным правом» в долгосрочную программу работы Комиссии международного права. На своём 3467 заседании 21 мая 2019 года Комиссия постановила учредить Исследовательскую группу открытого состава для работы по данной теме. 28 февраля 2020 года Исследовательская группа представила Тематический документ.

Ледовитом океане имели намерение сохранять результаты проведённой делимитации в случае повышения уровня моря¹¹.

6. Наряду с указанным российско-норвежским договором можно выделить Дополнительное соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на её Восточной части 2004 года. Оно, хотя и не затрагивает вопрос разграничения морских пространств, может быть также релевантным для целей настоящего исследования. В частности, в его статье 5 указывается:

«Любые естественные изменения, которые могут происходить на местности и приграничной полосе, не влекут за собой изменений в положении демаркированной на местности линии российско-китайской государственной границы на участках, указанных в статье 1 настоящего Дополнительного соглашения, а также в принадлежности островов, если Договаривающиеся Стороны не согласятся об ином»¹².

7. Следовательно, граница между двумя государствами, проведённая по центру реки Амур, не будет изменена даже в случае изменений, происходящих на местности и приграничной полосе¹³.

8. Схожие положения содержатся и в ряде других договоров Российской Федерации о сухопутных границах¹⁴.

¹¹ О ходе и итогах переговоров, а также содержании и значении договора см. *Колодкин Р. А.* Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/381>.

¹² Дополнительное соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на её Восточной части 2005 года. Статья 5. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901945334>. Выделено нами.

¹³ О возможности таких изменений свидетельствует, в том числе, Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 года № 693, которым Правительству Российской Федерации совместно с Российской академией наук было поручено «обеспечить проведение научных исследований экстремального паводка в бассейнах рек Амур, Зея, Буря и Усури в целях определения влияния изменений климата на гидрологический режим рек и установления новых требований к условиям обеспечения безопасности территорий и гидротехнических сооружений». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/37594> (данный Указ был издан в ответ на крупномасштабное наводнение на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краёв, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области). См. также Экстремальные паводки в бассейне Амура: гидрологические аспекты. Под ред. В. Ю. Георгиевского. Предисловие, С. 142. URL: http://www.hydrology.ru/sites/default/files/Books/sbornik_amur_pod_red_georgievskogo.pdf.

¹⁴ Например, Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на её Западной части 1994 года. Статья 7. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-10/48060; Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о российско-литовской государственной границе 1997 года. Статья 3. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-18/47467; Соглашение между Правительством Корейской Народно-Демократической Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об определении линии разграничения пограничных водных пространств трёх государств на реке Туманная 1998 года. Статья 2. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-2/50681; Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе 2003 года. Статья 3. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/

9. В то же время следует обратить внимание на Договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о режиме советско-финляндской государственной границы и о порядке урегулирования пограничных инцидентов 1960 года (*действует с изменениями от 12 мая 1997 года*), содержащий статью 3, положения которой предусматривают, что:

«1. На пограничных реках и ручьях прохождение линии границы изменяется соответственно с перемещением их середины, вызываемым естественными изменениями конфигурации берегов этих рек и ручьёв»¹⁵.

10. Схожие положения содержатся в статье 4 Договора между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о режиме советско-польской государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам 1961 года¹⁶.

11. Такие положения договоров о государственной границе свидетельствуют о том, что предусмотренные международным договором границы всё же могут следовать за изменениями на местности.

12. Дополнительно можно также отметить, что ни соглашения о разграничении морских пространств, ни договоры Российской Федерации о государственной границе не содержат положений о прекращении их действия. Данный факт также может свидетельствовать о том, что такие договоры рассматриваются государством в качестве постоянных, обеспечивающих правовую стабильность, безопасность, определённую и предсказуемость международных отношений. Аналогичная позиция была выражена

[/storage-viewer/bilateral/page-207/46278](https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-207/46278); Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о российско-казахстанской государственной границе 2005 года. Статья 4. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-14/46011; Договор между Российской Федерацией и Монголией о режиме российско-монгольской государственной границы 2006 года. Статья 3. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-17/45896; Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о российско-латвийской государственной границе 2007 года. Статья 4. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-13/45700; Договор между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о государственной границе 2010 года. Статья 4. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/45113; Соглашение между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Латвийской Республики об определении точки стыка государственных границ Российской Федерации, Республики Беларусь и Латвийской Республики 2010 года. Статья 1. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-1/50221; Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Корейской Народно-Демократической Республики о режиме российско-корейской государственной границы 2012 года. Статья 4. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-6/44608.

¹⁵ Договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о режиме советско-финляндской государственной границы и о порядке урегулирования пограничных инцидентов 1960 года. Статья 3. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901523>. Выделено нами.

¹⁶ Договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о режиме советско-польской государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам 1961 года. Статья 4. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-567/52546.

Мальдивской Республикой¹⁷ и расценена Исследовательской группой в качестве довода «в пользу сохранения морских делимитированных границ в условиях повышения уровня моря»¹⁸.

13. Международные договоры о делимитации морских пространств следует отличать от договоров о государственной границе, которые обычно касаются границ на суше и во внутренних неморских водах. Для последних естественные изменения на местности (например, оползни, обмеления, появление новых островов, изменение фарватера и т. д.) — более ожидаемое явление, о чём, как правило, делается оговорка в тексте договора¹⁹. В этой связи, как представляется, не следует делать вывод о применимости той или иной практики, существующей в связи с договорами о государственной границе, к ситуации повышения уровня моря и его влиянию на результаты делимитации морских пространств.

2. Правовой статус искусственных островов, деятельности по расширению прибрежной полосы или укреплению островов согласно международному праву в качестве мер реагирования на повышение уровня моря или адаптации к нему

14. Правовой статус искусственных островов в Российской Федерации регулируется следующими национальными правовыми актами:

- Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (далее — «**Закон о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне**»)²⁰;
- Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (далее — «**Закон об исключительной экономической зоне**»)²¹;
- Федеральный закон от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее — «**Закон о континентальном шельфе**»)²².

15. В соответствии со статьёй 4.1 Закона о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне, статьёй 4 Закона об исключительной экономической зоне и статьёй 4 Закона о континентальном шельфе под «искусственными островами» понимаются «стационарно закреплённые в соответствии с проектной документацией на их создание по месту расположения, соответственно, во внутренних

¹⁷ Тематический документ. П. 122.

¹⁸ Там же.

¹⁹ См., например, Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе 2003 года. Статья 3. URL: <http://kremlin.ru/supplement/1653>.

²⁰ Федеральный закон от 31 июля 1998 года №155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12112602/>.

²¹ Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/179872/paragraph/50323:0>.

²² Федеральный закон от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10108686/paragraph/87149:0>.

морских водах, в территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне, а также на континентальном шельфе Российской Федерации объекты (искусственно сооружённые конструкции), имеющие намывное, насыпное, свайное и (или) иные неплавучие опорные основания, выступающие над поверхностью воды при максимальном приливе».

16. Согласно статье 16 Закона о континентальном шельфе **«искусственные острова, установки и сооружения не обладают статусом островов и не имеют территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа»²³**.

17. Указанные выше положения соответствуют положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, в частности, её статьям 60, 80 и 121. В то же время, как и Конвенция, российское законодательство не даёт ответа на вопрос, влечёт ли искусственное сохранение естественно образованного острова смену его статуса. Иные материалы практики России, которые могли бы свидетельствовать о той или иной позиции государства по данному вопросу, в ходе исследования не были обнаружены.

18. Что касается непосредственно искусственного сохранения береговой линии, в рамках Седьмого национального сообщения Российской Федерации, представленного в соответствии со статьями 4 и 12 Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (далее — **«РКИК»**) и статьёй 7 Киотского протокола в 2017 году (далее — **«Седьмое национальное сообщение»**), было сделано несколько заявлений, представляющих интерес для целей настоящего исследования:

- **«Повышение уровня Чёрного моря в ближайшие десятилетия не создаст значительных проблем для прибрежной зоны Российской Федерации, однако весьма вероятно абразия берегов, частичное подтопление прибрежной инфраструктуры и посёлков на Азовском море»²⁴;**
- **«Возведение дамб является перспективной адаптивной мерой в связи с повышением уровня моря из-за глобального потепления. Эффективность этой меры многократно демонстрировалась в локальном масштабе при борьбе с наводнениями в прибрежных зонах»²⁵;**
- **«С 2017 года ответственным исполнителем комплексного плана реализации “Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года” определены:**

²³ Там же. Выделено нами.

²⁴ Седьмое национальное сообщение Российской Федерации, представленное в соответствии со статьями 4 и 12 Рамочной Конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата и статьёй 7 Киотского протокола. 2017 год. С. 171. URL: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/20394615_Russian%20Federation-NC7-1-7NC.pdf; см. также Шестое национальное сообщение Российской Федерации, представленное в соответствии со статьями 4 и 12 Рамочной Конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата и статьёй 7 Киотского протокола. 2013 год. С. 137. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/bnc_rus_final.pdf.

²⁵ Седьмое национальное сообщение. С. 156. Выделено нами. См. также Шестое национальное сообщение. С. 204.

по пункту 15 “Минимизация последствий увеличения числа наводнений в связи с изменением количества осадков и повышением уровня Мирового океана”: **Разработка и реализация комплекса мер, принимаемых в условиях риска увеличения количества осадков, повышения уровня Мирового океана и наводнений — Минэкономразвития России** на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 162-р “О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 730-р”»²⁶.

19. Одним из документов, лежащих в основании указанного комплекса превентивных мер, является **Свод Правил 32-103-97 «Проектирование морских берегозащитных сооружений»**²⁷, в котором изложены техническая информация и правила, применяемые при проведении мероприятий по защите берегов морей, крупных озёр и водохранилищ от размыва волнами и течениями, а также от затопления при нагонных повышениях уровня моря.

20. В то же время в Седьмом национальном сообщении указывается и на возможные положительные последствия повышения уровня моря, в частности, для судоходства:

«Ожидаемый и уже происходящий подъём уровня моря благоприятен для судоходства, поскольку, при прочих равных условиях, обеспечивает увеличение навигационных глубин. Однако для портового хозяйства увеличение среднего уровня моря создаст дополнительные трудности, поскольку потребует реконструкции причальных стенок и, особенно, волнозащитных сооружений акваторий портов. В зимний период по мере потепления климата и таяния льда ожидается увеличение площади свободной ото льда поверхности моря, что увеличит вероятность штормов и повышенных волновых нагрузок на портовую инфраструктуру и морские платформы»²⁸.

Практика по вопросам, связанным с защитой лиц, затрагиваемых повышением уровня моря

21. Проблема глобального изменения климата и его последствия были обозначены в Климатической доктрине Российской Федерации, утверждённой распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 года № 861-рп. В пункте 8 данного документа подчёркивается необходимость учёта воздействия климатических изменений на миграционные процессы в международных отношениях:

«Интересы Российской Федерации, связанные с изменениями климата, не ограничиваются её территорией и носят глобальный характер. Это обусловлено как

²⁶ Седьмое национальное сообщение. С. 204–205. Выделено нами.

²⁷ Разработан Научно-исследовательским центром «Морские берега» — филиалом ОАО Научно-исследовательский институт транспортного строительства и одобрен Управлением технормирования Минстроя России 17 марта 1997 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200030723>. Выделено нами.

²⁸ Седьмое национальное сообщение. С. 169. URL: <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/20394615-Russian%20Federation-NC7-1-7NC.pdf>. Выделено нами.

глобальным характером изменений климата, так и **необходимостью учитывать в международных отношениях многообразие воздействий на климат и последствий изменений климата в различных регионах Земли. При построении политики в области климата необходимо учитывать не только прямые, но и опосредованные, в том числе отдалённые, воздействия климатических изменений на природную среду, экономику, население и на различные его социальные группы. К опосредованным воздействиям климатических изменений относится их влияние на миграционные процессы в результате глобального перераспределения природных, в том числе продовольственных и водных, ресурсов и снижения относительной комфортности проживания человека в отдельных регионах Российской Федерации и за её пределами»²⁹.**

22. Приверженность Российской Федерации международно-правовым обязательствам в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории государства, была указана среди одного из основных направлений миграционной политики, определённых в Указе Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». Так, пункт 27 данной концепции гласит, что:

«Основными направлениями миграционной политики в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, являются:

а) поддержание высоких стандартов и дальнейшее развитие механизмов **оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, в соответствии с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации и с учётом соблюдения интересов российских граждан...**»³⁰.

23. Указанная помощь в виде предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства основывается на международных обязательствах Российской Федерации, взятых ею в связи с присоединением в 1992 году к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев³¹. Основания и порядок признания иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами на

²⁹ Климатическая доктрина Российской Федерации. Утверждена распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 года № 861-рп. П. 8. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/6365>. Выделено нами.

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». П. 27. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986>. Выделено нами.

³¹ Постановление Верховного Совета РФ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» от 13 ноября 1992 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/278>.

территории Российской Федерации определены Федеральным законом от 19 февраля 1993 года № 4528-І «О беженцах» (далее – **«Закон о беженцах»**)³².

24. Статья 1 указанного закона содержит следующее определение беженца:

«Лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определённого гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в неё вследствие таких опасений»³³.

25. Данное определение соответствует определению, закреплённому в Конвенции 1951 года, и, как отмечается Д. В. Ивановым и Д. К. Бекашевым, на настоящий день не позволяет признать беженцами лиц, затрагиваемых повышением уровня моря³⁴. Однако статья 12 Закона о беженцах предусматривает возможность предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданств временного убежища:

«Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они... не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации»³⁵.

26. Содержание указанного положения было конкретизировано в пункте 7 Постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»:

«Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем по результатам проверки сведений об этом лице и прибывших с ним членах его семьи, в том числе обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации либо существования гуманных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории

³² Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-І «О беженцах». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10105682/paragraph/28119:0>.

³³ Там же. Статья 1. Выделено нами.

³⁴ См. Иванов Д. В., Бекашев Д. К. Экологическая миграция населения: Международно-правовые аспекты. М.: Аспект-пресс, 2013. С. 35. URL: <https://mgimo.ru/library/publications/1005645/>.

³⁵ Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-І «О беженцах». Статья 12. Выделено нами.

Российской Федерации (например, состояние здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица»³⁶.

27. Перечень гуманитарных причин, установление которых необходимо для предоставления временного убежища, в дальнейшем был расширен судебной практикой:

«Причинами, по которым может предоставляться временное убежище из гуманитарных побуждений, являются: тяжёлое состояние здоровья лица, подлежащего выдворению, если в государстве его гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства), куда лицо должно быть выдворено, ему не может быть оказана необходимая медицинская помощь, вследствие чего его жизнь окажется в опасности; реальная угроза для жизни или свободы лица вследствие голода, эпидемии, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо внутреннего или международного конфликта, охватывающего всю территорию государства его гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства), куда это лицо должно быть выдворено; реальная угроза для лица в случае его возвращения на территорию государства гражданской принадлежности стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»³⁷.

28. Согласно статье 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»:

«Чрезвычайная ситуация — это обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей»³⁸.

29. Таким образом, на территории России указанная помощь может быть выражена в виде предоставления временного убежища из гуманитарных побуждений, но лишь в том случае, если будет установлено, что существует реальная угроза жизни таких лиц

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12122574/>. Выделено нами.

³⁷ Определение Верховного Суда № 77-КГ 18-9 от 8 июля 2018 года о признании незаконным отказа в предоставлении временного убежища. URL: <https://48.mvd.pf/document/13802079>; см. также Решение Центрального районного суда г. Волгограда № 2А-8748/2016 2А-8748/2016~М-8377/2016 М-8377/2016 от 7 октября 2016 года об отказе в признании незаконным решения об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/9tIEKvvcuJUX/>; Решение Ленинского районного суда г. Пензы № 2А-1244/2019 2А-1244/2019~М-1177/2019 М-1177/2019 от 20 мая 2019 года об отказе в признании незаконным решения об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/phislk9YR5Hr/>. Выделено нами.

³⁸ Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Статья 1. Выделено нами.

вследствие чрезвычайной ситуации природного характера. В то же время не удалось обнаружить материалы практики Российской Федерации, которые позволяли бы установить, будет ли отнесено повышение уровня моря и его последствия к подобным чрезвычайным ситуациям.

30. Кроме того, на протяжении уже семи лет Российская Федерация оказывает помощь островным государствам Тихого океана в борьбе со стихийными бедствиями. Так, во втором двухгодичном докладе Российской Федерации 2015 года, представленном в рамках РКИК, было отмечено, что:

«По линии Программы развития ООН (ПРООН) Российская Федерация участвует в финансировании проекта “Повышение устойчивости к бедствиям, реагирование и восстановление для тихоокеанских малых островных развивающихся государств”. Проектом предусмотрено **укрепление потенциала пятнадцати малых островных государств Тихого океана в целях эффективного предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий, связанных, в том числе, с изменением климата. На реализацию мероприятий проекта в 2013 – 2014 гг. Российской Федерацией выделено 7,5 млн. долларов США**»³⁹.

31. В феврале 2016 года в ходе брифинга о стратегическом партнёрстве России и ПРООН состоялось официальное объявление о начале реализации в июне 2016 года нового проекта Россия-ПРООН по повышению устойчивости 14 малых островных развивающихся государств Тихого океана к стихийным бедствиям, который будет способствовать достижению ими целей Сендайской рамочной программы по уменьшению опасности бедствий и Программы действий по ускоренному развитию малых островных государств «Путь Самоа»⁴⁰. В частности, Заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации Г. М. Гатилов отметил следующее:

«Сегодня мы хотели бы запустить региональный проект “Устойчивость тихоокеанских малых островных развивающихся государств к стихийным бедствиям”, финансирование которого из средств целевого фонда было одобрено в декабре 2015 года. **Главная цель проекта заключается в эффективном реагировании на стихийные бедствия, связанные с изменением климата, и устранении их последствий. Результатами реализации проекта будут улучшение систем заблаговременного предупреждения, климатического мониторинга, механизмов обеспечения готовности и планирования, а также инструментов управления восстановлением стран региона после стихийных бедствий.** Этот проект будет сосредоточен на нескольких ключевых нишах и

³⁹ Второй Двухгодичный доклад Российской Федерации разработан и представляется в соответствии с Решением 1/CP.16 Конференции Сторон РКИК ООН. 2015. С. 30. URL: https://unfccc.int/files/national_reports/biennial_reports_and_iar/submitted_biennial_reports/application/pdf/2br_rus.pdf. Выделено нами.

⁴⁰ Министество иностранных дел Российской Федерации. Сообщение для СМИ. О брифинге в ООН о стратегическом партнёрстве России и Программы развития ООН (ПРООН). 25 февраля 2016 года. URL: https://www.mid.ru/web/guest/programma-razvitiia-oon-proon-/-/asset_publisher/Zuc5DeW1pl7y/content/id/2111098.

странах, где российская помощь может оказать максимальное воздействие. [...] Мы уверены, что наши совместные усилия помогут нам значительно повысить устойчивость тихоокеанских государств к стихийным бедствиям, связанным с изменением климата»⁴¹.

32. Информация о последующей реализации указанного проекта содержится в третьем и четвертом двухгодичных докладах, представленных Российской Федерацией в рамках РКИК в 2017 и 2020 годах⁴².

33. Определённое значение для целей данного исследования могут иметь заявления Российской Федерации. В частности, в контексте влияния изменения климата на миграционные процессы определённого внимания заслуживает заявление Российской Федерации к Глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции от 13 декабря 2018 года⁴³, в котором было отмечено следующее:

«Считаем также неуместным упоминание деятельности и рекомендаций Повестки по защите лиц, перемещённых за пределы национальных границ в контексте стихийных бедствий и изменения климата, и Платформы по перемещению людей в результате стихийных бедствий. На сегодняшний день отсутствуют достоверные и универсально признанные научные данные, позволяющие говорить о прямой зависимости между изменением климата и перемещением людей, а также главенстве экологических факторов, вынуждающих к перемещению. Кроме того, деятельность Платформы не пользуется поддержкой всех стран, а её выводы не получали одобрение под эгидой профильной площадки — Рамочной конвенции ООН об изменении климата.

...

⁴¹ Постоянное представительство Российской Федерации при ООН. Сообщение для печати. О брифинге в ООН о стратегическом партнёрстве России и Программы развития ООН (ПРООН). 24 февраля 2016 года. URL: https://russiaun.ru/ru/news/br_undp50 (ориг. англ.: “Today we would like to launch the regional project ‘Disaster Resilience for Pacific Small Island Developing States’ that was approved for funding from the Trust Fund in December 2015. The overall project goal is to effectively address the consequences of, and responses to, climate-related natural hazards. At the outcome level it will strengthen early warning systems, climate monitoring capacity, preparedness and planning mechanisms, management tools for disaster recovery in countries of the region. This project will focus on a few key niches and countries where Russian assistance can have maximum impact. [...] We are confident that our joint efforts will help us significantly improve the resilience of the Pacific SIDS to climate-related hazards”). Переведено и выделено нами.

⁴² См. Третий Двухгодичный доклад Российской Федерации (разработан и представляется в соответствии с Решением 1/CP.16 Конференции Сторон РКИК ООН). 2017. С. 35. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/russian_federation-br3-1-3br.pdf; Четвёртый Двухгодичный доклад Российской Федерации (разработан и представляется в соответствии с Решением 1/CP.16 Конференции Сторон РКИК ООН). 2020. С. 49. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/124785-Russian%20Federation-BR4-2-4BR-RUS_rev.pdf.

⁴³ Межправительственная конференция для принятия Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции прошла в Марракеше, Марокко, 10 и 11 декабря 2018 года и завершилась принятием соответствующего договора, см. URL: <https://undocs.org/ru/A/CONF.231/3>. Конференция была созвана под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН и проводилась в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 71/1 от 19 сентября 2016 года под названием «Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах».

Глобальный договор не является юридически обязывающим документом и не налагает на присоединившиеся к нему страны обязательств правового и финансового характера.

Указанное представляет собой заявление Российской Федерации по Глобальному договору, обуславливающее его принятие Российской Федерацией, текст которого также передаётся Генеральному секретарю Организации Объединённых Наций для включения в официальные материалы Конференции»⁴⁴.

Практика по вопросам государственности

34. В ходе исследования не удалось обнаружить практики Российской Федерации, напрямую связанной с вопросами государственности в условиях повышения уровня моря.

35. В частности, отсутствует релевантная практика Российской Федерации, в соответствии с которой Россия давала бы правовую оценку ситуациям, когда территория ранее существовавшего государства исчезла или стала непригодной для проживания. Вместе с тем в истории России был период, когда государство продолжало поддерживать международные отношения с государственно-подобным образованием, лишившимся своей территории. Так, после захвата Мальты Наполеоном в 1798 году российское государство продолжало поддерживать отношения с Мальтийским орденом ещё в течение нескольких десятилетий — до 1817 года⁴⁵.

⁴⁴ Министерство иностранных дел Российской Федерации. Заявление Российской Федерации к Глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. 11 декабря 2018 года. URL: https://www.mid.ru/iniativy-rossii-v-oon/-/asset_publisher/lt9FJKw0JOXM/content/id/3440694. Выделено нами.

⁴⁵ См., например, Манифест «О принятии Государем Императором Александром I на себя звания Протектората Державного Ордена Святого Иоанна Иерусалимского» от 16 марта 1801 года. Полное собрание законов Российской Империи, № 19794; Высочайший Указ «О суждении преступников, имеющих ордена Св. Иоанна Иерусалимского в воинских и гражданских судебных местах, и о сообщении приговоров Орденскому Капитулу токмо для сведения и исключения преступников из списков» от 27 февраля 1802 года. Полное собрание законов Российской Империи, № 20163; Именной Высочайший Указ, объявленный генерал-фельдмаршалу графу Н.И. Салтыкову «О распоряжке сумм Ордена св. Иоанна Иерусалимского» от 26 февраля 1810 года. Полное собрание законов Российской Империи, № 24134; Высочайше утверждённое Положение Комитета Министров «О недозволении получающим в нынешнее время Орден св. Иоанна Иерусалимского носить оный» от 20 января 1817 года. Полное собрание законов Российской Империи, № 26626. URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php. Отношения с Мальтийским орденом были восстановлены 21 октября 1992 года Протоколом о восстановлении официальных отношений между Российской Федерацией и Мальтийским орденом. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901866494>.

Приложение № 1

Международные договоры Российской Федерации о разграничении морских пространствМногосторонние договоры:

1. Соглашение между Правительством Королевства Швеция, Правительством Польской Народной Республики и Правительством СССР относительно общей точки делимитации их морских границ в Балтийском море 1989 года⁴⁶;
2. Соглашение между Правительством Российской Федерации, Правительством Королевства Швеция и Правительством Литовской Республики о точке стыка границ исключительных экономических зон и континентального шельфа в Балтийском море 2005 года⁴⁷.

Двусторонние договоры:

1. С Корейской Народно-Демократической Республикой:
 - Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Корейской Народно-Демократической Республикой о прохождении линии советско-корейской государственной границы 1985 года⁴⁸;
 - Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Корейской Народно-Демократической Республикой о разграничении экономической зоны и континентального шельфа 1986 года⁴⁹.
2. С Литовской Республикой:
 - Договор между Российской Федерацией и Литовской Республикой о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа в Балтийском море 1997 года⁵⁰.
3. С Королевством Норвегия:

⁴⁶ Информационная база договоров о делимитации ООН. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/SWE-POL-RUS1989MB.PDF>.

⁴⁷ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Многосторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-1/50445.

⁴⁸ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/49141.

⁴⁹ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/49119.

⁵⁰ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/47473.

- Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Королевским Норвежским Правительством о морской границе между СССР и Норвегией в Варангер-фьорде 1957 года⁵¹;
- Протокол-описание прохождения линии Государственной морской границы между Союзом Советских Социалистических Республик и Норвегией в Варангер-фьорде, демаркированной в 1957 году, 1957 года⁵²;
- Соглашение между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда 2007 года⁵³;
- Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 года⁵⁴.

4. С Королевством Швеция:

- Соглашение о принципах делимитации морских районов в Балтийском море между Королевством Швеции и Союзом Советских Социалистических Республик 1988 года⁵⁵;
- Соглашение между Правительством Королевства Швеция и Правительством Союза Советских Социалистических Республик о делимитации континентального шельфа и шведской рыболовной зоны и советской экономической зоны в Балтийском море 1988 года⁵⁶.

5. С Республикой Польша:

- Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Польской Народной Республикой о демаркации существующей советско-польской государственной границы на участке, прилегающем к Балтийскому морю, 1957 года⁵⁷;

⁵¹ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900087>.

⁵² Информационная база договоров о делимитации ООН. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/NOR-RUS1957DP.PDF>.

⁵³ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/45728.

⁵⁴ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/45058.

⁵⁵ Информационная база договоров о делимитации ООН. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/SWE-RUS1988DS.PDF>.

⁵⁶ Географическая информационная система "Marine Regions". URL: <http://www.marineregions.org/documents/volume-1557-I-27075-English.pdf>.

⁵⁷ Справочно-правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/2566878/>.

- Протокол между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о разграничении советских и польских территориальных вод в Гданьском заливе Балтийского моря 1958 года⁵⁸;
 - Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Польской Народной Республикой о прохождении границы континентального шельфа в Гданьском заливе и юго-восточной части Балтийского моря 1969 года⁵⁹;
 - Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Польской Народной Республикой о разграничении территориального моря (территориальных вод), экономической зоны, зоны морского рыболовства и континентального шельфа в Балтийском море 1985 года⁶⁰.
6. С Соединёнными Штатами Америки:
- Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединёнными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 года (*временно применяется с 15 июня 1990 года*)⁶¹.
7. С Турецкой Республикой:
- Протокол между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Турецкой Республики об определении линии морской границы между советскими и турецкими территориальными водами на Чёрном море 1973 года⁶²;
 - Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических республик и Правительством Турецкой Республики о разграничении континентального шельфа между Союзом Советских Социалистических Республик и Турецкой Республикой в Чёрном море 1978 года⁶³;

⁵⁸ Информационная база договоров о делимитации ООН. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/POL-RUS1958TW.PDF>.

⁵⁹ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901463>.

⁶⁰ Справочно-правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/2558093/>.

⁶¹ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/48960.

⁶² Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-12/57867.

⁶³ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901744560>.

- Обмен нот, составляющих соглашение о разграничении экономической зоны СССР и Турции в Чёрном море, 23 декабря 1986 года и 6 февраля 1987 года⁶⁴.

8. С Финляндской Республикой:

- Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и правительством Финляндской Республики о границах морских вод и континентального шельфа в Финском заливе 1965 года⁶⁵;
- Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о границе континентального шельфа между Советским Союзом и Финляндией в северо-восточной части Балтийского моря 1967 года⁶⁶;
- Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о разграничении районов юрисдикции Советского Союза и Финляндии в области рыболовства в Финском заливе и в северо-восточной части Балтийского моря 1980 года⁶⁷;
- Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о разграничении экономической зоны, рыболовной зоны и континентального шельфа в Финском заливе и в северо-восточной части Балтийского моря 1985 года⁶⁸.

9. С Эстонской Республикой:

- Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о разграничении морских пространств в Нарвском и финском заливах 2014 года (*не вступил в силу*)⁶⁹.

⁶⁴ Информационная база договоров о делимитации ООН. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/RUS-TUR1987EZ.PDF>.

⁶⁵ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900591>.

⁶⁶ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900592>.

⁶⁷ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900593>.

⁶⁸ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900594>.

⁶⁹ Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации. Двусторонние договоры. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/44210.