

### Генеральная Ассамблея

Distr.: General 19 April 2022 Russian

Original: English and Spanish

#### Комиссия международного права

#### Семьдесят третья сессия

Женева, 18 апреля — 3 июня и 4 июля — 5 августа 2022 года

#### Повышение уровня моря с точки зрения международного права

Второй тематический документ, подготовленный Патрисией Галван Телиш\* и Хуаном Хосе Рудой Сантоларией\*\*, сопредседателями Исследовательской группы по вопросу о повышении уровня моря с точки зрения международного права

#### Содержание

Глава

	Введение	5
I.	Цель второго тематического документа и его структура	5
II.	Включение темы в программу работы Комиссии; рассмотрение темы Комиссией	6
III.	Прения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи; уровень поддержки темы со стороны государств-членов; информационно-просветительская работа	8
IV.	Научные выводы и перспективы повышения уровня моря в контексте данных подтем	14
V.	Рассмотрение темы Ассоциацией международного права	18

<sup>\*\*</sup> В отношении части, касающейся государственного статуса, сопредседатель хотел бы отметить неоценимую помощь Роберто Клароса Абарки и Гризми Браво Араны, которым он выражает искреннюю благодарность. Кроме того, он благодарит за ценное сотрудничество Данте Негро, директора Департамента международного права Организации американских государств, и Жана-Батиста Дюдана.





<sup>\*</sup> Сопредседатель хотел бы поблагодарить лиц, оказавших помощь в подготовке настоящего тематического документа, включая Айлин Йилдиз, Клер Дюваль, Даниэлу Мартинс, Хуана Франсиско Падина, Таиссу Мейра и Виктора Тозетто да Вейга.

	Час	ть пе	ервая: Общие положения	20		
I.	Сфера охвата темы и результаты работы					
	A.	Вог	просы для рассмотрения Комиссией	21		
	B.	Рез	ультаты работы	22		
II.	Mea	Методологический подход				
	Час	Часть вторая: Размышления о государственности ("statehood")				
I.	Вве	дени	ie	23		
II.	Критерии образования государства					
	A.	Вс	оответствии с Конвенцией о правах и обязанностях государств 1933 года	24		
		1.	Постоянное население	24		
		2.	Определенная территория	27		
		3.	Правительство	29		
		4.	Способность вступить в отношения с другими государствами и другими субъектами международного права	30		
	B.	Вс	оответствии с резолюцией Института международного права от 1936 года	31		
	C.	На основании проекта декларации прав и обязанностей государств от 1949 года				
	D.	В соответствии с проектом статей о праве международных договоров от 1956 года				
	E.		аключениях Арбитражной комиссии Международной конференции по вшей Югославии от 1991 года	33		
III.	Несколько примеров, отражающих действия государств и других субъектов международного права					
	A.	Свя	итой Престол	34		
	B.	Суверенный Мальтийский орден				
	С. Правительства в изгнании		авительства в изгнании	40		
	D.	Нен	которые актуальные аспекты определенных международных документов	45		
IV.			ия относительно явления повышения уровня моря и некоторые меры,	4.6		
**	•		пе в этой связи	46		
V.	Аль		пативы государственности в будущем	52		
	А. Презумпция в отношении сохранения государственности соответствующего государства			54		
	B.	Cox	кранение международной правосубъектности без территории	57		
	C.	Ист	пользование некоторых из нижеперечисленных сценариев	57		
		1.	Случаи уступки или выделения районов или частей территории с передачей суверенитета или без нее	57		
		2.	Ассоциация с другим(-и) государством(-ами)	58		
		3.	Создание конфедераций или федераций	59		
		4.	Объединение с другим государством, включая возможность слияния	61		

		5.	Возможные «гибридные» сценарии, объединяющие элементы более чем одного сценария, для которых может быть показательным определенный опыт, позволяющий развить идеи в отношении формирования альтернатив или разработки подобных сценариев			
	Час	ть тр	ретья: Защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря			
I.	Вводные замечания					
	A.	Зна	чительная угроза			
	В.		пение многоуровневых масштаба и интенсивности, способное повлиять на ищствление прав человека			
	C.		пение, последствия которого могут привести к значительному внутреннему и трансграничному перемещению лиц			
	D.		сутствие специальной правовой базы или определенного правового статуса иц, пострадавших в результате повышения уровня моря			
	E.	под чел	цита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря: двойной (ход, основанный на осуществлении прав и удовлетворении потребностей овека, изложенный в проекте статей о защите людей в случае бедствий 2016 года			
II.	Составление перечня существующих правовых рамок, потенциально применимых к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря					
	A.	Me	ждународное право прав человека			
	B.	Международное гуманитарное право				
	C.	Me	ждународное право, касающееся беженцев и внутренне перемещенных лиц			
		1.	Международное право, касающееся беженцев			
		2.	Международное право, касающееся внутренне перемещенных лиц			
	D.	Me	ждународное право, касающееся мигрантов			
	E.	Me	ждународное право, касающееся бедствий			
		1.	Проект статей о защите людей в случае бедствий (2016 год)			
		2.	Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015—2030 годы			
		3.	Нансеновская инициатива и закрепленная в ней Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата			
	F.	Me	ждународное право, касающееся изменения климата			
III.	Примеры государственной практики и практики соответствующих международных организаций и органов в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря					
	Α.		актика государств в отношении защиты лиц, пострадавших в результате			
	. 1.	-	вышения уровня моря			
		1.	Практика малых островных государств			
		2.	Практика стран с низколежащими прибрежными районами			
		3	Практика третьих государств			

22-02934 3/126

	B.	3. Практика соответствующих международных организаций и органов в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря					
		1.	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде	101			
		2.	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	102			
		3.	Организация Объединенных Наций	102			
		4.	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека	112			
		5.	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	113			
		6.	Международная организация по миграции	115			
		7.	Международная организация труда	115			
		8.	Целевая группа по перемещению	116			
		9.	Платформа по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями	116			
		10.	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца	117			
		11.	Всемирный банк	118			
		12.	Организация экономического сотрудничества и развития	118			
		Часть четвертая: Предварительные замечания, ориентировочные вопросы для Исследовательской группы и будущая программа работы					
I.	I. Предварительные замечания и ориентировочные вопросы для Исследователь группы						
	A. B.	А. Государственность					
		Зап	цита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря	121			
II.	II. Будущая программа работы						

#### Введение

#### I. Цель второго тематического документа и его структура

- 1. Настоящий тематический документ носит предварительный характер. Он представлен в качестве подспорья для обсуждения в Исследовательской группе и может быть дополнен материалами, подготовленными членами Исследовательской группы. Он охватывает подтемы государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, и состоит из введения и четырех частей.
- 2. Во введении рассматриваются некоторые общие вопросы: включение настоящей темы в программу работы Комиссии и рассмотрение данной темы Комиссией к настоящему времени; позиции государств-членов в ходе прений в Шестом комитете в предыдущие годы; уровень поддержки подтем, которые рассматриваются в настоящем тематическом документе, со стороны государств-членов и информационно-просветительская работа, осуществляемая сопредседателями Исследовательской группы. Введение также включает резюме научных выводов и перспектив повышения уровня моря в контексте подтем государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, и обновленную информацию о рассмотрении этих подтем Ассоциацией международного права.
- 3. В первой части излагаются сфера охвата и разбивка темы, вопросы, подлежащие обсуждению в Комиссии, ориентировочные итоги рассмотрения, а также методология, которая будет использоваться Исследовательской группой.
- 4. Вторая часть, озаглавленная «Размышления о государственности» ("statehood"), начинается с введения, вслед за которым следует рассмотрение таких вопросов, как: критерии образования государства как такового, использование нескольких показательных примеров, отражающих действия государств и других субъектов международного права, упоминание опасений, выраженных относительно повышения уровня моря, и ряда мер, принятых в этой связи, а также альтернативы государственности в будущем.
- 5. В третьей части рассматривается подтема о защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. Она начинается с вводных замечаний, вслед за которыми предлагается перечень существующих правовых рамок, потенциально применимых к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. Затем в этой части приводятся примеры государственной практики и практики соответствующих международных организаций и органов в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря.
- 6. В четвертой части представлены предварительные замечания, ориентировочные вопросы для Исследовательской группы и будущая программа работы.
- 7. Библиография будет представлена в качестве приложения к настоящему тематическому документу.

22-02934 5/126

# II. Включение темы в программу работы Комиссии; рассмотрение темы Комиссией

- 8. На своей семидесятой сессии (2018 год) Комиссия постановила рекомендовать включение в свою долгосрочную программу работы темы «Повышение уровня моря и его связь с международным правом»<sup>1</sup>.
- 9. Впоследствии в своей резолюции 73/265 от 22 декабря 2018 года Генеральная Ассамблея отметила включение данной темы в долгосрочную программу работы Комиссии и в этой связи призвала Комиссию принять во внимание комментарии, озабоченности и замечания, выраженные правительствами в ходе прений в Шестом комитете.
- 10. На своем 3467-м заседании 21 мая 2019 года Комиссия постановила включить эту тему в свою нынешнюю программу работы. Комиссия постановила также учредить Исследовательскую группу открытого состава по этой теме, сопредседателями которой на основе ротации будут г-н Богдан Ауреску, г-н Якуба Сиссе, г-жа Патрисия Галван Телиш, г-жа Нилюфер Орал и г-н Хуан Хосе Руда Сантолария.
- 11. На своем 3480-м заседании 15 июля 2019 года Комиссия приняла к сведению совместный устный доклад сопредседателей Исследовательской группы. На заседании, состоявшемся ранее 6 июня 2019 года, Исследовательская группа рассмотрела неофициальный документ об организации ее работы, в котором содержалась «дорожная карта» на 2019–2021 годы. Обсуждение в Исследовательской группе было сосредоточено на ее составе, предлагаемом расписании и программе, а также методах ее работы.
- 12. На том же заседании Исследовательская группа постановила, что из трех подтем, обозначенных в кратком обосновании, подготовленном в 2018 году<sup>2</sup>, она рассмотрит первую вопросы, касающиеся морского права, в 2020 году под сопредседательством г-на Ауреску и г-жи Орал, а вторую и третью вопросы, касающиеся государственности, и вопросы, касающиеся защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, в 2021 году под сопредседательством г-жи Гальван Телиш и г-на Руды Сантоларии.
- 13. Исследовательская группа решила, что перед каждой сессией сопредседатели будут готовить тематический документ, который будет редактироваться, переводиться и распространяться в качестве официального документа и служить основой для обсуждения и ежегодным итогом работы членов Исследовательской группы. Кроме того, на его основе будут составляться последующие доклады Исследовательской группы по каждой подтеме. Затем членам Исследовательской группы будет предложено представить материалы с возможными комментариями или дополнениями к тематическому документу, подготовленному сопредседателями (например, за счет рассмотрения региональной практики, прецедентного права или любых иных аспектов данной подтемы). На более позднем этапе будут сформулированы рекомендации относительно формата результатов работы Исследовательской группы. В конце каждой сессии Комиссии работа Исследовательской группы будет отражаться в докладе по существу с должным учетом тематического документа, подготовленного сопредседателями, и соответствующих материалов, представленных членами, и с подведением итогов обсуждений в Исследовательской группе. Этот доклад будет согласовываться в

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/73/10), п. 369.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Там же, приложение В.

Исследовательской группе, а затем представляться сопредседателями Комиссии, дабы включить его резюме в годовой доклад Комиссии<sup>3</sup>.

- 14. Исследовательская группа также изучила ряд других организационных вопросов и приняла по ним решения<sup>4</sup>.
- 15. В связи со вспышкой пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) и последовавшим за этим переносом семьдесят второй сессии Комиссии первоначальный график обсуждения первого и второго тематических документов был сдвинут на один год.
- 16. На своей семьдесят второй сессии (2021 год) Комиссия воссоздала Исследовательскую группу по вопросу о повышении уровня моря с точки зрения международного права под председательством двух сопредседателей, занимающихся вопросами, связанными с морским правом, а именно г-на Ауреску и г-жи Орал.
- 17. В соответствии с согласованной программой работы и методами работы Исследовательской группе был представлен первый тематический документ по данной теме<sup>5</sup>, который был издан вместе с предварительной библиографией<sup>6</sup>, подготовленной г-ном Ауреску и г-жой Орал.
- 18. В период с 1 по 4 июня, а также 6, 7, 8 и 19 июля 2021 года Исследовательская группа провела восемь заседаний<sup>7</sup>.
- 19. На своем 3550-м заседании 27 июля 2021 года Комиссия приняла к сведению совместный устный доклад сопредседателей Исследовательской группы<sup>8</sup>.
- 20. В главе IX годового доклада Комиссии за 2021 год приводится резюме работы Исследовательской группы за этот год по подтеме, касающейся морского права.
- 21. Что касается будущей программы работы, то было решено, что в ходе семьдесят третьей сессии Комиссии (2022 год) Исследовательская группа в соответствии с кратким обоснованием 2018 года рассмотрит вопросы, касающиеся государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, под сопредседательством г-жи Галван Телиш и г-на Руды Сантоларии, которые подготовят второй тематический документ в качестве подспорья для обсуждения в Исследовательской группе на этой сессии.
- 22. В целях определения подтем, которые будут рассмотрены в 2022 году, Комиссия в главе III своего годового доклада за 2021 год<sup>9</sup> указала, что будет рада получить к 31 декабря 2021 года любую информацию, которую государства,

22-02934 7/126

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/74/10), пп. 270–271.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Там же, пп. 272–273: «Исследовательская группа также рекомендовала Комиссии предложить государствам представить свои комментарии по конкретным вопросам, указанным в главе III доклада Комиссии. Кроме того, в Исследовательской группе обсуждалась возможность обращения к Секретариату Организации Объединенных Наций с просьбой о проведении исследования. Знания технических экспертов и ученых будут и далее учитываться, возможно в рамках параллельных мероприятий, которые будут организованы в ходе следующих сессий Комиссии ... [П]ри содействии Секретариата Исследовательская группа будет представлять Комиссии обновленную информацию о новой литературе по этой теме и о соответствующих совещаниях или мероприятиях, которые, возможно, будут проводиться в ближайшие два года».

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> A/CN.4/740 и Corr.1.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> A/CN.4/740/Add.1.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/76/10), п. 250.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> См. A/CN.4/SR.3550.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> A/76/10, п. 26.

соответствующие международные организации и Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца могут предоставить о своей практике и другую соответствующую информацию о повышении уровня моря с точки зрения международного права, включая:

- а) практику в отношении строительства искусственных островов или мер по укреплению береговой линии с учетом в каждом случае повышения уровня моря;
- b) случаи уступки или выделения территории с передачей суверенитета или без нее для расселения жителей других государств, в частности малых островных развивающихся государств, затрагиваемых повышением уровня моря;
- с) региональное и национальное законодательство, политику и стратегии, в зависимости от ситуации, в отношении защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;
- d) практику, информацию и опыт соответствующих международных организаций и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в отношении защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;
- е) меры, принимаемые третьими государствами в отношении малых островных развивающихся государств, в частности тех, которые затрагиваются повышением уровня моря, включая: і) условия сотрудничества или ассоциации с такими государствами, включая возможность поездок лиц в такие третьи государства, а также проживания в них и занятия профессиональной деятельностью; іі) сохранение первоначального гражданства и/или доступ к гражданству или государственной принадлежности третьего государства и ііі) сохранение культурной самобытности таких лиц или групп.

# III. Прения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи; уровень поддержки темы со стороны государств-членов; информационно-просветительская работа

- 23. В дополнение к детальной информации, представленной в первом тематическом документе в отношении выражения или невыражения поддержки или интереса к данной теме со стороны государств-членов в ходе прений в Шестом комитете в 2018 году<sup>10</sup>, в данном документе уместно осветить позиции, которых государства-члены придерживаются в контексте подтем государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря<sup>11</sup>.
- 24. Что касается вопроса о государственности, то следует отметить, что в своих выступлениях в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в октябре 2018 года обеспокоенность по поводу этой подтемы выразили представители различных государств. В этом смысле Папуа Новая Гвинея подчеркнула, что государственность имеет огромное значение для сохранения юрисдикционных морских зон, а также сопряжена с потенциальными проблемами безгражданства, в том числе фактического безгражданства 12.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A/CN.4/740 и Corr.1, пп. 8-16.

<sup>11</sup> Мнения, высказанные в ходе прений на пленарном заседании в Шестом комитете по данной подтеме, отражены в кратких отчетах, содержащихся в документах, приведенных в следующих сносках, в которых содержатся резюме заявлений делегаций. С полными текстами заявлений, сделанных делегациями в ходе прений на пленарных заседаниях, можно ознакомиться на веб-странице Шестого комитета по адресу URL: https://www.un.org/en/ga/sixth/.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Папуа — Новая Гвинея (A/C.6/73/SR.23, п. 36).

- 25. Кипр, со своей стороны, сделал акцент на трудностях, которые в течение долгого времени испытывает Комиссия международного права в деле определения понятия «государственность» <sup>13</sup>. Фиджи заявило, что одним из элементов государственности в соответствии со статьей 1 Конвенции о правах и обязанностях государств<sup>14</sup> является наличие постоянного населения, и напомнило об отсутствии ориентирующих и регулирующих принципов относительно того, что происходит с государством, когда все его население должно покинуть территорию в связи с ее непригодностью для проживания, обусловленной повышением уровня моря<sup>15</sup>.
- 26. В то же время Соединенные Штаты Америки выразили беспокойство по поводу того, достаточно ли аспекты, касающиеся государственности и защиты лиц, в частности пострадавших в результате повышения уровня моря, созрели с точки зрения практики государств <sup>16</sup>. Греция сослалась на то, что Комиссия рискует начать деятельность, отличающуюся преимущественно характером "de lege ferenda". Она отметила, что об этом говорится в кратком обосновании 2018 года, в котором, среди прочего, упоминаются спекулятивные сценарии, такие как передача суверенитета и слияние <sup>17</sup>.
- 27. С другой стороны, в ходе выступлений государств в Шестом комитете в октябре и ноябре 2021 года Самоа, выступавшая от имени тихоокеанских малых островных государств, обратила внимание на то, что вопросы, касающиеся государственности, безгражданства и миграции, вызванной изменением климата, имеют непосредственное отношение к Тихоокеанскому региону ввиду возможности того, что территории малых островных государств могут быть полностью затоплены в результате повышения уровня моря, вызванного изменением климата. Согласно международному праву, существует презумпция того, что государство, будучи созданным, будет продолжать существовать, особенно если оно имеет определенную территорию и население, а также характеризуется рядом других факторов 18.
- 28. Исландия, выступая от имени стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции), привлекла в свою очередь внимание к тому, что некоторые государства пострадают несоразмерно больше. Помимо возможности частичного или полного затопления территории некоторых государств, повышение уровня моря может также способствовать, например, деградации земель, периодическим наводнениям и загрязнению пресной воды, что представляет собой многоуровневую угрозу. Страны Северной Европы подтвердили свою поддержку рассмотрения Комиссией темы повышения уровня моря путем изучения трех подтем, результаты чего будут включены в окончательный предметный доклад по данной теме в целом<sup>19</sup>.
- 29. Делегация Сингапура отметила, что, как и для других малых островных государств, расположенных на низменных территориях, угроза, вызванная повышением уровня моря, носит экзистенциальный характер<sup>20</sup>.

22-02934 **9/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Кипр (A/C.6/73/SR.23, п. 51).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Montevideo, 26 de diciembre de 1933), Sociedad de las Naciones, Treaty Series, vol. CLXV, núm. 3802, pág. 19.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Фиджи (A/C.6/73/SR.23, п. 63).

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Соединенные Штаты (A/C.6/73/SR.29, п. 27).

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Греция (A/C.6/73/SR.21, п. 68).

<sup>18</sup> Самоа (от имени тихоокеанских малых островных развивающихся государств) (A/C.6/76/SR.19, п. 71).

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Исландия (от имени стран Северной Европы, а именно Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) (A/C.6/76/SR.19, пп. 87–88).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Сингапур (A/C.6/76/SR.20, п. 22).

- 30. Лихтенштейн высоко оценил, в частности, решение включить в работу Исследовательской группы подтемы о защите лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, и государственности, что свидетельствует о важности применения подхода, учитывающего интересы людей и ориентированного на права человека. В случаях более затрагиваемых народов необходимо постоянно учитывать их право на самоопределение, включая выражение этого права через государственность. В ходе какого бы то ни было обсуждения вопроса о государственности в контексте повышения уровня моря следует учитывать сохранение на практике государственности и не допускать прекращения существования какого-либо государства или страны<sup>21</sup>.
- 31. Что касается Кубы, то в связи с возможной потерей государственности в результате повышения уровня моря, сопряженного с потерей территории, следует проявлять чрезмерную осторожность и следить за тем, чтобы в случае возникновения такого масштабного эффекта в малых островных государствах они не утратили статус международного субъекта со всеми соответствующими атрибутами. Это тема, в которой международное сотрудничество играет важную роль<sup>22</sup>.
- 32. Кроме того, представитель Мальдивских Островов сделала акцент на том, что повышение уровня моря отнюдь не является отдаленной перспективой. Государства, расположенные на низменных территориях, и малые островные государства, такие как Мальдивские Острова, особенно уязвимы для последствий повышения уровня моря. Эти государства не могут самостоятельно смягчить последствия повышения уровня моря. Крайне важно, чтобы международное сообщество поддерживало сотрудничество, чтобы оказывать этим государствам достаточную, предсказуемую и доступную помощь 23.
- 33. В Таиланде каждый регион сталкивается с уникальной совокупностью последствий повышения уровня моря. Государства могут принимать различные меры по защите прибрежных районов в зависимости от своих особых условий. Воздействие повышения уровня моря не только сказывается на отдельных государствах и государственности, но и непосредственно на населении, которому может понадобиться мигрировать или пополнить в результате этого ряды перемещенных лиц<sup>24</sup>.
- 34. Аргентина отметила, что повышение уровня моря представляет собой одну из самых серьезных угроз для выживания и перспектив роста многих малых островных развивающихся государств, которая в некоторых государствах возникает вследствие утраты территории. В некоторых случаях малые островные развивающиеся государства могут оказаться в ситуации повышенной уязвимости, когда в результате повышения уровня моря на карту может быть поставлено само их выживание как государств. Необходимо разработать адекватные и эффективные ответные меры, чтобы международное сообщество могло сотрудничать и координировать с ними свои действия в конкретных ситуациях 25.
- 35. Что касается Папуа Новой Гвинеи, то с ее точки зрения речь идет о критически важных действиях, предпринимаемых в контексте повседневной реальности, в которой находятся государства Тихоокеанского региона <sup>26</sup>. Латвия с учетом своего опыта сохранения государственности с момента своего основания в 1918 году и членства в Лиге Наций поддерживает мнение о том, что

<sup>21</sup> Лихтенштейн (A/C.6/76/SR.21, пп. 3-4).

 $<sup>^{22}</sup>$  Куба (A/C.6/76/SR.21, п. 32).

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Мальдивские Острова (A/C.6/76/SR.21, п. 139).

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Таиланд (A/C.6/76/SR.22, п. 4).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Аргентина (A/C.6/76/SR.22, п. 31).

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Папуа — Новая Гвинея (A/C.6/76/SR.22, п. 35).

фактический контроль над территорией не всегда является необходимым критерием для продолжения юридического существования государств <sup>27</sup>.

- 36. Соломоновы Острова считают, что темы защиты лиц и государственности в контексте повышения уровня моря имеют большое значение для малых островных развивающихся государств. Делегациям рекомендуется рассмотреть эти темы таким образом, чтобы они могли найти для этой глобальной проблемы международное решение. Что касается вопроса о государственности, то Соломоновы Острова поддерживают четкую презумпцию в пользу сохранения государственности. Непрерывное существование государств является основой нынешней международной системы. Практика государств подтверждает идею о том, что государства могут продолжать существовать, несмотря на отсутствие критериев, предусмотренных Конвенцией о правах и обязанностях государств. Презумпцию сохранения государственности также подкрепляют принципы стабильности, определенности, предсказуемости и безопасности. Повышение уровня моря не может служить оправданием для отказа уязвимым государствам в жизненно важном представительстве на международном уровне. Делегация Соломоновых Островов призывает Комиссию международного права изучить мнения малых островных развивающихся государств как государств, подвергающиеся особому воздействию<sup>28</sup>.
- 37. Что касается вопросов, связанных с государственностью, то Кипр особо отметил заключение судьи Джеймса Кроуфорда, в котором говорится, что государство не обязательно прекращает свое существование, даже если его территория, население или правительство претерпевают существенные изменения или, как в некоторых случаях, эти три фактора сочетаются <sup>29</sup>.
- 38. Тонга также признает, что повышение уровня моря может иметь последствия для государственности, безгражданства, усугубления бедствий и миграции, вызванной изменениями климата. Делегация Тонги отметила, что, в соответствии с международным правом, основными признаками государственности являются определенная территория и население, однако для малых островных развивающихся государств это вопрос выживания. Тонга подчеркнула необходимость безотлагательного решения вопросов, касающихся международно-правовых последствий этих возникающих проблем 30.
- 39. Тувалу признало, что некоторые из требований к эффективной государственности упоминаются в статье 1 Конвенции о правах и обязанностях государств. Вместе с тем оно заявило о важности комплексного пересмотра политики, используя аргумент о том, что предложенные в Конвенции соответствующие критерии охватывают только этап зарождения государств. Международноправовое реагирование на повышение уровня моря должно отражать интересы тех, кто особенно пострадал, в том числе малых островных развивающихся государств, которые в наименьшей степени ответственны за его причины<sup>31</sup>.
- 40. Беларусь, напротив, оценивая повышение уровня моря с точки зрения международного права, считает более актуальным рассматривать этот вопрос в контексте морского права, нежели в связи с аспектами утраты или сокращения территории. Делегация указала, что последствия утраты всей территории или ее части для существования того или иного государства являются, безусловно,

22-02934 **11/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Латвия (A/C.6/76/SR.22, п. 75).

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Соломоновы Острова (A/C.6/76/SR.22, п. 81).

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Кипр (A/C.6/73/SR.23, п. 48; A/C.6/74/SR.30, п. 102; и A/C.6/76/SR.22, п. 101); см. также James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2006).

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Тонга (A/C.6/76/SR.22, пп. 119–120).

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Тувалу (A/C.6/76/SR.23, пп. 4–5).

интересным с теоретической и практической точек зрения вопросом, однако такие случаи в ближайшем будущем не предвидятся<sup>32</sup>.

41. Что касается подтемы о защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, то делегации в целом поддержали ее включение в главную тему и отметили последствия повышения уровня моря для жизни человека. См., например, заявления, сделанные в период с 2018 по 2021 год делегациями Аргентины<sup>33</sup>, Бангладеш<sup>34</sup>, Белиза (от имени Альянса малых островных государств)<sup>35</sup>, Бразилии<sup>36</sup>, Канады<sup>37</sup>, Чили<sup>38</sup>, Китая<sup>39</sup>, Колумбии<sup>40</sup>, Коста-Рики<sup>41</sup>, Кубы<sup>42</sup>, Кипра<sup>43</sup>, Египта<sup>44</sup>, Сальвадора<sup>45</sup>, Эстонии<sup>46</sup>, Европейского союза (в своем качестве наблюдателя; также от имени стран-кандидатов Албании, Северной Македонии, Сербии и Черногории; страны — участницы процесса стабилизации и ассоциации Боснии и Герцеговины; а также Грузии, Республики Молдова и Украины)<sup>47</sup>, Фиджи (от имени Форума тихоокеанских островов)<sup>48</sup>, Франции<sup>49</sup>, Венгрии<sup>50</sup>, Исландии (от имени стран Северной Европы, а именно Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции)<sup>51</sup>, Индии<sup>52</sup>, Ирландии<sup>53</sup>, Израиля<sup>54</sup>, Италии<sup>55</sup>, Ямайки<sup>56</sup>, Японии<sup>57</sup>, Иордании<sup>58</sup>, Латвии<sup>59</sup>, Ливана<sup>60</sup>, Лихтенштейна<sup>61</sup>, Малайзии, <sup>62</sup> Мальдивских Островов <sup>63</sup>, Мексики <sup>64</sup>, Микронезии (Федеративных Штатов) 65, Нидерландов 66, Норвегии (от имени стран Северной Европы, а

```
<sup>32</sup> Беларусь (A/C.6/76/SR.20, п. 63).
<sup>33</sup> Аргентина (A/C.6/74/SR.29, п. 35).
<sup>34</sup> Бангладеш (A/C.6/74/SR.31, п. 49).
<sup>35</sup> Белиз (от имени Альянса малых островных государств) (A/C.6/75/SR.13, п. 24).
<sup>36</sup> Бразилия (A/C.6/76/SR.21, п. 26).
<sup>37</sup> Канада (A/C.6/73/SR.22, п. 65).
<sup>38</sup> Чили (A/C.6/76/SR.21, п. 57).
<sup>39</sup> Китай (A/C.6/74/SR.27, п. 92).
<sup>40</sup> Колумбия (A/C.6/74/SR.30, п. 113, и A/C.6/76/SR.23, п. 24).
<sup>41</sup> Коста-Рика (A/C.6/76/SR.23, п. 15).
<sup>42</sup> Куба (A/C.6/76/SR.21, п. 33).
<sup>43</sup> Кипр (A/C.6/73/SR.23, п. 48; A/C.6/74/SR.30, п. 102; и A/C.6/76/SR.22, п. 101).
<sup>44</sup> Египет (A/C.6/74/SR.30, п. 30, и A/C.6/76/SR.20, п. 59).
<sup>45</sup> Сальвадор (A/C.6/76/SR.20, п. 70).
<sup>46</sup> Эстония (A/C.6/74/SR.30, п. 61).
<sup>47</sup> Европейский Союз (в своем качестве наблюдателя; также от имени стран-кандидатов
   Албании, Северной Македонии, Сербии и Черногории; страны — участницы процесса
  стабилизации и ассоциации Боснии и Герцеговины; а также Грузии, Республики Молдова
  и Украины) (A/C.6/76/SR.19, п. 73).
48 Фиджи (от имени Форума тихоокеанских островов) (там же, п. 74).
<sup>49</sup> Франция (A/C.6/76/SR.20, п. 47).
<sup>50</sup> Венгрия (A/C.6/76/SR.21, п. 67).
51 Исландия (от имени стран Северной Европы, а именно Дании, Исландии, Норвегии,
   Финляндии и Швеции) (A/C.6/76/SR.19, п. 88).
<sup>52</sup> Индия (A/C.6/76/SR.23, п. 10).
<sup>53</sup> Ирландия (A/C.6/74/SR.29, п. 43).
<sup>54</sup> Израиль (A/C.6/73/SR.23, п. 32).
55 Италия (A/C.6/74/SR.28, п. 29, и A/C.6/76/SR.20, п. 87).
<sup>56</sup> Ямайка (A/C.6/74/SR.27, п. 2).
<sup>57</sup> Япония (A/C.6/74/SR.30, п. 34).
<sup>58</sup> Иордания (A/C.6/76/SR.24, п. 126).
<sup>59</sup> Латвия (A/C.6/76/SR.22, п. 75).
<sup>60</sup> Ливан (там же, п. 134).
61 Лихтенштейн (A/C.6/74/SR.30, п. 95, и A/C.6/76/SR.21, п. 3).
<sup>62</sup> Малайзия (A/C.6/74/SR.30, п. 83, п A/C.6/76/SR.21, п. 153).
<sup>63</sup> Мальдивские Острова (A/C.6/76/SR.21, пп. 137–139).
<sup>64</sup> Мексика (A/C.6/74/SR.29, п. 114).
<sup>65</sup> Микронезия (Федеративные Штаты) (A/C.6/76/SR.21, п. 150).
<sup>66</sup> Нидерланды (A/C.6/74/SR.28, п. 79).
```

именно Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) <sup>67</sup>, Папуа — Новой Гвинеи <sup>68</sup>, Филиппин <sup>69</sup>, Перу <sup>70</sup>, Португалии <sup>71</sup>, Республики Корея <sup>72</sup>, Румынии <sup>73</sup>, Самоа (от имени тихоокеанских малых островных развивающихся государств) <sup>74</sup>, Сьерра-Леоне <sup>75</sup>, Словении <sup>76</sup>, Соломоновых Островов <sup>77</sup>, Южной Африки <sup>78</sup>, Таиланда <sup>79</sup>, Тонги <sup>80</sup>, Тувалу <sup>81</sup>, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии <sup>82</sup>, Вьетнама <sup>83</sup> и Святого Престола <sup>84</sup>.

- 42. Беларусь<sup>85</sup>, Исламская Республика Иран<sup>86</sup>, Российская Федерация<sup>87</sup> и Соединенные Штаты Америки<sup>88</sup> высказали оговорки по поводу включения подтемы о защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, ссылаясь в основном на отсутствие практики государств. Кроме того, Чехия<sup>89</sup> разделяет мнение о том, что подтема о защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, является единственной подтемой, которая подходит для рассмотрения Комиссией, в то время как Германия<sup>90</sup> отмечает, что этот вопрос является особенно актуальным.
- 43. Сопредседатели Исследовательской группы продолжали проводить ряд информационно-разъяснительных мероприятий, чтобы прояснить ход работы Комиссии над этой темой, а также предлагаемые шаги и методологию. Некоторые из мероприятий, организованных или посещенных сопредседателями, проводились также для того, чтобы подчеркнуть необходимость получения Комиссией как можно большего объема информации о соответствующей практике государств<sup>91</sup>.

<sup>67</sup> Исландия (от имени стран Северной Европы, а именно Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) (A/C.6/74/SR.27, п. 86).

<sup>68</sup> Папуа — Новая Гвинея (A/C.6/73/SR.23, п. 33; A/C.6/74/SR.30, п. 18; A/C.6/75/SR.13, п. 39; и A/C.6/76/SR.22, п. 38).

<sup>69</sup> Филиппины (A/C.6/74/SR.31, п. 9, и A/C.6/76/SR.23, п. 17).

<sup>70</sup> Перу (A/C.6/74/SR.31, п. 5).

<sup>71</sup> Португалия (A/C.6/74/SR.29, п. 108, и A/C.6/76/SR.21, п. 10).

<sup>72</sup> Республика Корея (A/C.6/75/SR.13, п. 67).

<sup>73</sup> Румыния (A/C.6/74/SR.28, п. 15, и A/C.6/76/SR.21, п. 20).

<sup>74</sup> Самоа (от имени тихоокеанских малых островных развивающихся государств) (A/C.6/76/SR.19, п. 71).

<sup>75</sup> Сьерра-Леоне (A/C.6/76/SR.20, п. 29).

<sup>76</sup> Словения (A/C.6/74/SR.29, п. 146, и A/C.6/76/SR.21, п. 97).

<sup>77</sup> Соломоновы Острова (A/C.6/76/SR.22, п. 79).

<sup>78</sup> Южная Африка (A/C.6/73/SR.23, п. 15, и A/C.6/76/SR.20, п. 77).

<sup>79</sup> Таиланд (A/C.6/73/SR.22, п. 18; A/C.6/74/SR.29, п. 99; и A/C.6/76/SR.22, п. 3).

<sup>80</sup> Тонга (A/C.6/73/SR.22, п. 63, и A/C.6/76/SR.22, п. 120).

<sup>81</sup> Тувалу (A/C.6/76/SR.23, п. 5).

<sup>82</sup> Соединенное Королевство (A/C.6/76/SR.21, п. 146).

<sup>83</sup> Вьетнам (там же, п. 85).

<sup>84</sup> Святой Престол (наблюдатель) (A/C.6/76/SR.23, пп. 28–29).

85 Беларусь (A/C.6/74/SR.28, п. 22, и A/C.6/76/SR.20, п. 63).

<sup>86</sup> Иран (Исламская Республика) (A/C.6/76/SR.20, п. 38).

<sup>87</sup> Российская Федерация (A/C.6/76/SR.22, п. 95).

<sup>88</sup> Соединенные Штаты Америки (A/C.6/73/SR.29, п. 27, и A/C.6/74/SR.30, п. 126).

89 Чехия (https://www.un.org/en/ga/sixth/74/pdfs/statements/ilc/czech\_republic\_2.pdf; A/C.6/74/SR.28, п. 66).

<sup>90</sup> Германия (A/C.6/76/SR.21, п. 81).

22-02934 13/126

<sup>91</sup> В 2020 и 2021 годах сопредседатели Исследовательской группы организовали или посетили, среди прочего, следующие мероприятия: интерактивные диалоги с Шестым комитетом (28 октября 2020 года и 27 октября 2021 года); параллельное мероприятие, организованное Маврикием, Сингапуром, Фиджи и Ямайкой в рамках Недели международного права 2020 года (28 октября 2020 года); тематическое обсуждение в рамках ежегодных заседаний Американского общества международного права по вопросам повышения уровня моря и морского права (2020 год) и защиты людей в контексте изменения климата и бедствий (2021 год); серию семинаров по вопросам

44. Сопредседатели Исследовательской группы также продолжают публиковать доклады, связанные с этой темой  $^{92}$ .

# IV. Научные выводы и перспективы повышения уровня моря в контексте данных подтем

45. В соответствии с кратким обоснованием 2018 года и как отмечено в первом тематическом документе 93, данная тема будет рассматриваться Комиссией исходя из того, что повышение уровня моря является научно доказанным фактом. Как было отмечено в кратком обосновании, более 70 государств, т. е. более трети всех государств международного сообщества, уже непосредственно пострадали или могут пострадать от повышения уровня моря. Действительно, уже сегодня это явление все сильнее воздействует на многие важные аспекты жизни в прибрежных районах, низколежащих прибрежных и малых островных государствах, и в особенности на жизнь их населения. Кроме того, немало государств могут пострадать от его последствий косвенным образом (например, в форме перемещения населения или отсутствия доступа к ресурсам). Повышение уровня моря стало глобальным явлением и, соответственно, приводит к

повышения уровня моря и самоопределения, организованную Институтом самоопределения Лихтенштейна при Принстонском университете (2020 и 2021 годы); вебинар о роли Комиссии в рамках серии вебинаров на тему «Повышение уровня моря: содействие климатической справедливости в контексте международного права», организованной Британским институтом международного и сравнительного права (3 марта 2021 года); виртуальную интерактивную дискуссию с Альянсом малых островных государств на тему «Защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря» (22 апреля 2021 года); тематическое обсуждение Азиатского общества международного права на тему «Повышение уровня моря и международное право: Азия и районы за ее пределами» (26 мая 2021 года); брифинг для Рабочей группы Европейского союза по международному публичному праву (3 июня 2021 года); двадцать первое совещание Открытого процесса неофициальных консультаций Организации Объединенных Наций по вопросам Мирового океана и морского права по теме «Повышение уровня моря и его последствия» и параллельное мероприятие по теме «Повышение уровня моря и последствия для международного права: диалог с Исследовательской группой КМП» (15 июня 2021 года); конференцию, организованную Университетом Тренто на тему «Изменение климата и повышение уровня моря: правовые последствия с точки зрения морского права, государственности и пострадавших лиц» (1 октября 2021 года); встречу экспертов, организованную университетом «Рома Тре» на тему «Защищает ли нас международное право по вопросам, касающимся бедствий?»(4 и 5 октября 2021 года); семинар Фрешфилдс по международному публичному праву на тему «Повышение уровня моря: каковы последствия для международного права?», (26 октября 2021 года); неформальное обсуждение на тему «Почему необходимо срочно регистрировать и публиковать информацию о морской зоне в связи с повышением уровня моря», организованное Альянсом малых островных государств, Форумом тихоокеанских островов и Афро-азиатской консультативно-правовой организацией (29 октября 2021 года); и параллельное мероприятие в рамках Недели международного права 2021 года «Сессия вопросов и ответов с Исследовательской группой Комиссии международного права по вопросу о повышении уровня моря с точки зрения международного права» (1 ноября 2021 года).

Patrícia Galvão Teles, "Sea-level rise in relation to international law: a new topic for the International Law Commission", in Marta Chantal Ribeiro, Fernando Loureiro Bastos and Tore Henriksen (eds.), Global Challenges and the Law of the Sea (Springer International, 2020); Patrícia Galvão Teles, Nilüfer Oral et al., remarks on "Addressing the law of the sea challenges of sea-level rise", American Society of International Law Proceedings, vol. 114 (2020), pp. 385–396; Patrícia Galvão Teles, remarks on "Protecting people in the context of climate change and disasters", American Society of International Law Proceedings vol. 115 (2021), pp. 158–161; and Patrícia Galvão Teles, Claire Duval and Victor Tozetto da Veiga, "International cooperation and the protection of persons affected by sea-level rise: drawing the contours of the duties of non-affected States", Yearbook of International Disaster Law, vol. 3 (2020), pp. 213–237.

 $<sup>^{93}</sup>$  A/73/10, приложение В, пп. 1–4, и A/CN.4/740 и Corr.1, п. 28.

глобальным проблемам, воздействующим на международное сообщество в целом $^{94}$ . Научные данные, вкратце представленные ниже, свидетельствуют о том, что это явление уже оказывает прямое или косвенное воздействие на большое число государств.

- 46. Особое значение для понимания последствий повышения уровня моря для затронутых групп населения и государств имеет специальный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата «Океан и криосфера в условиях изменения климата» (2019 года), в связи с чем, помимо тех ссылок, которые уже были сделаны на него в первом тематическом документе, он заслуживает дополнительного внимания 95.
- 47. На основании резюме доклада 2019 года для директивных органов  $^{96}$  и главы 4 о повышении уровня моря и его последствиях для низколежащих островов, прибрежных районов и общин $^{97}$  следует выделить следующие основные выводы Группы:
- а) сообщества людей, тесно связанные с прибрежной средой, и малые острова (включая малые островные развивающиеся государства) особенно подвержены повышению уровня моря и экстремальным уровням моря. Воздействию изменений в океане, спровоцированных, например, экстремальными погодными явлениями, также подвержены другие сообщества, проживающие дальше от побережья;
- b) в низколежащей прибрежной зоне (менее 10 м над уровнем моря) в настоящее время проживает 680 миллионов человек (почти 10 процентов населения мира в 2010 году), а к 2050 году, по прогнозам, этот показатель достигнет более 1 миллиарда человек. В малых островных развивающихся государствах проживает 65 миллионов человек;
- с) многие расположенные на низинных территориях мегаполисы (Нью-Йорк, Шанхай и Роттердам), крупные с точки зрения ведения сельского хозяйства дельты рек (Меконг, Ганг и Нил) и малые острова (включая такие малые островные развивающиеся государства, как Фиджи, Тувалу, Кирибати и Мальдивские Острова) находятся под угрозой повышения уровня моря;
- d) из-за климатических изменений океана и криосферы некоторые островные государства могут стать необитаемыми;
- е) в случае реализации сценария с низким уровнем выбросов риски ниже, а сценария с высоким уровнем выбросов выше;
- f) повышение уровня моря (и, следовательно, его последствия) неоднородно в мире и различается в зависимости от региона;
- g) риски, связанные с повышением уровня моря, такие как эрозия, утрата земель, затопление и засоление, сказываются на доступе к воде, продовольственной безопасности, здоровье и средствах к существованию, например, в секторах туризма и рыболовства;

95 Intergovernmental Panel on Climate Change, The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (готовится к публикации); и A/CN.4/740 и Corr.1, пп. 29–32.

22-02934 **15/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> A/73/10, приложение В, п. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> "Summary for policymakers", in Intergovernmental Panel on Climate Change, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (см. сноску 95 выше).

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Michael Oppenheimer et al., "Sea-level rise and implications for low-lying islands, coasts and communities", in Intergovernmental Panel on Climate Change, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (см. сноску 95 выше).

- h) лица, наиболее подверженные таким последствиям и находящиеся в наиболее уязвимом положении, часто обладают наименьшими возможностями для реагирования, особенно на территориях низколежащих островов и в прибрежных районах.
- 48. Что касается наблюдаемого воздействия на людей в прибрежных сообществах, то Группа в ее специальном докладе за 2019 год пришла к следующим выводам 98:
- а) прибрежные сообщества подвержены многочисленным опасностям, связанным с климатом, включая тропические циклоны, экстремальные уровни моря и наводнения, а также морские тепловые волны. По всему миру уже принимаются разнообразные меры реагирования, в основном в ответ на экстремальные события, однако некоторые из них также принимаются в преддверии повышения уровня моря в будущем;
- b) во многих прибрежных городах и дельтах широко распространена практика защиты побережья с помощью физического укрепления береговой линии, например за счет строительства дамб, волнорезов и насыпей от затопления. Во всем мире все более популярными становятся экосистемные и гибридные подходы, сочетающие в себе экосистемы и построенные объекты инфраструктуры. Кроме того, наблюдается отступление береговой линии вглубь суши, влекущее за собой исчезновение видов деятельности, которыми люди занимаются на прибрежных территориях, однако, как правило, такое явление затрагивает немногочисленные сообщества или приводит к возникновению прибрежной водно-болотной среды обитания;
- с) в тех случаях, когда затронутая община немногочисленна, или в период после стихийного бедствия стоит рассмотреть возможность снижения риска путем планового переселения людей с прибрежных районов в безопасные альтернативные населенные пункты, если таковые имеются. Вместе с тем такое плановое переселение может быть сопряжено с социальными, культурными, финансовыми и политическими трудностями.
- 49. Что касается прогнозируемых изменений и рисков для затронутых сообществ, то наиболее актуальные выводы Группы в ее специальном докладе за 2019 год можно резюмировать следующим образом <sup>99</sup>:
- а) ожидается, что повышение среднего и экстремального уровня моря, как и потепление и закисление океана, лишь усилят риски для сообществ людей, проживающих в низменных прибрежных районах;
- b) на атолловых островах с городской застройкой риски, согласно прогнозам, будут варьироваться от умеренных до высоких даже при сценарии с низким уровнем выбросов;
- с) по прогнозам, при сценарии с высоким уровнем выбросов в регионах расположения дельт и богатых ресурсами прибрежных городах в период после 2050 года будет наблюдаться умеренный или высокий уровень риска;
- d) многие страны столкнутся с проблемами адаптации даже при наличии масштабных программ по смягчению последствий. Как между сообществами и обществами, так и внутри этих групп адаптационный потенциал по-прежнему разнится;

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> "Summary for policymakers", in Intergovernmental Panel on Climate Change, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (см. сноску 95 выше), paras. A.9, A.9.2 and C.3.2.

<sup>99</sup> Там же, пп. В.9, В.9.2, С.1.4, С.3.3, С.4.1 и С.4.2.

- реагирование на повышение уровня моря и связанное с этим снижение риска ставят перед обществом серьезные проблемы с точки зрения управления, которые обусловлены неопределенностью масштабов и темпов будущего повышения уровня моря;
- благодаря активизации сотрудничества и координации действий между органами управления может быть обеспечено эффективное реагирование на повышение уровня моря;
- на основе регионального сотрудничества, в том числе по линии договоров и конвенций, могут предприниматься действия по адаптации. Адаптации благоприятствуют и институциональные механизмы, обеспечивающие прочные многоуровневые связи с местными и коренными общинами.
- 50. В одном из последних докладов, опубликованном в августе 2021 года 100, Группа также ссылается на следующие важные данные, касающиеся дальнейших прогнозов повышения уровня моря:
- за период с 1901 по 2018 год среднемировой уровень моря поднялся на 0,20 метра. Средняя скорость повышения уровня моря в период с 1901 по 1971 год составляла 1,3 миллиметра в год, в период с 1971 по 2006 год она увеличилась до 1,9 миллиметра в год, а в период с 2006 по 2018 год достигла 3,7 миллиметра в год. Основным фактором такого роста, по крайней мере с 1971 года, было, по всей вероятности, влияние человека;
- с 1900 года среднемировой уровень моря повышался быстрее, чем в течение любого другого столетия за последние 3000 лет. Нагревание климатической системы вызвало повышение среднемирового уровня моря за счет таяния льда на суше и теплового расширения в результате потепления океана;
- в связи с крайней неопределенностью процессов, происходящих в ледниковом покрове, нельзя исключать, что среднемировой уровень моря превысит предельные значения вероятного диапазона, достигнув при сценарии с крайне высоким уровнем выбросов парниковых газов 2 метров к 2100 году и 5 метров к 2150 году. В более долгосрочной перспективе ожидается, что уровень моря будет повышаться в течение столетий и тысячелетий из-за продолжающегося потепления глубинных слоев океана и таяния ледниковых покровов и будет оставаться повышенным в течение тысяч лет;
- весьма вероятно и даже практически наверняка, среднее региональное относительное повышение уровня моря будет продолжаться в течение всего двадцать первого века, за исключением нескольких регионов со значительными темпами геологического поднятия суши. Примерно на двух третях мирового побережья прогнозируется региональное относительное повышение уровня моря в пределах ±20 процентов от среднемирового повышения. Вследствие относительного повышения уровня моря экстремальные явления на море, которые в недавнем прошлом происходили один раз в столетие, по прогнозам, к 2100 году будут происходить как минимум ежегодно в более чем половине всех мест расположения мареографов. Относительное повышение уровня моря способствует увеличению частотности и суровости прибрежных наводнений в низколежащих районах и береговой эрозии вдоль большинства песчаных побережий;
- в прибрежных городах наводнения станут более вероятными в результате сочетания более частых экстремальных явлений, связанных с уровнем моря

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2021: The Physical Science Basis - Summary for Policymakers. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Cambridge, Cambridge University Press, 2021).

(из-за повышения уровня моря и штормовых нагонов), и экстремальных явлений, связанных с дождевыми или речными стоками;

- f) если бы удалось достичь глобальных чистых отрицательных выбросов диоксида углерода и поддерживать этот уровень, то глобальное повышение температуры поверхности, вызванное выбросами таких газов, постепенно было бы обращено вспять, однако другие изменения климата по-прежнему происходили бы в течение десятилетий и тысячелетий. Например, чтобы среднемировой уровень моря стал снижаться даже при значительных чистых отрицательных выбросах диоксида углерода, потребуется от нескольких столетий до тысячелетий.
- 51. Взаимосвязь между этими научно доказанными фактами и темой, включенной в программу работы Комиссии, была изложена в кратком обосновании 2018 года в контексте определения сферы охвата темы: Комиссия будет заниматься только «правовыми последствиями повышения уровня моря», а не вопросами «охраны окружающей среды, изменения климата как такового, причинно-следственных связей, правовой и материальной ответственности» 101. Несмотря на эти ограничения, и как подчеркивается в кратком обосновании при изложении метода работы Комиссии по данной теме, усилия Исследовательской группы могут «способствовать усилиям международного сообщества по реагированию на [такие] вопросы» 102, появившиеся в результате повышения уровня моря, а в самой теме отражаются «новые изменения в области международного права и насущные озабоченности международного сообщества в целом» 103.

#### V. Рассмотрение темы Ассоциацией международного права

- 52. Тема повышения уровня моря была первоначально рассмотрена Комитетом по исходным линиям согласно международному морскому праву Ассоциации международного права, доклад которого был рассмотрен на Софийской конференции в 2012 году 104. В докладе 2012 года было признано, что «проблема существенной утраты территории в результате повышения уровня моря является вопросом, который выходит за рамки исходных линий и морского права и сопряжен с рассмотрением на стыке нескольких областей международного права» 105.
- 53. Вследствие этого в 2012 году Ассоциация международного права учредила Комитет по международному праву и повышению уровня моря. Этот Комитет постановил сосредоточить свою работу на трех основных проблемных областях: морском праве; принудительной миграции и правах человека и вопросах государственности и международной безопасности. Промежуточный доклад этого Комитета, представленный на Йоханнесбургской конференции 2016 года 106, был посвящен вопросам морского права и миграции/прав человека. Еще один доклад был рассмотрен на Сиднейской конференции в 2018 году, и в нем Комитет рекомендовал Ассоциации международного права принять резолюцию, содержащую два предложения de lege ferenda одно по морскому праву и другое по миграции/правам человека. В докладе и резолюции 5/2018, принятой на Сиднейской конференции, эти предложения были частично одобрены при сохранении их

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> А/73/10, приложение В, п. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Там же, п. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Там же, п. 25.

<sup>104</sup> Заключительный доклад Комитета по исходным линиям согласно международному морскому праву Ассоциации международного права, Report of the Seventy-fifth Conference, Held in Sofia, August 2012, vol. 75 (2012), p. 385, at p. 424.

 $<sup>^{105}</sup>$  Резолюция 1/2012, п. 7, там же, стр. 17.

<sup>106</sup> Промежуточный доклад Комитета по международному праву и повышению уровня моря Ассоциации международного права, Report of the Seventy-seventh Conference, Held in Johannesburg, August 2016, vol. 77 (2017), p. 842.

общей концептуальной направленности  $^{107}$ . Кроме того, в докладе за 2018 год был предложен ряд принципов с комментарием, включая Сиднейскую декларацию принципов защиты лиц, перемещенных в контексте повышения уровня моря  $^{108}$ .

- 54. Сиднейская декларация принципов, содержащаяся в резолюции 6/2018, состоит из девяти принципов, основанных на соответствующих международных правовых положениях, принципах и рамках и вытекающих из них. Цель Сиднейской декларации предоставить государствам руководство по предотвращению, смягчению и решению проблем перемещения людей, возникающих в контексте повышения уровня моря.
- 55. Девять принципов Сиднейской декларации перечислены ниже:
- а) основная обязанность и ответственность государств по защите и оказанию помощи пострадавшим лицам;
  - b) обязанность уважать права человека пострадавших лиц;
  - с) обязанность предпринимать позитивные действия;
  - d) обязательство сотрудничать;
  - е) эвакуация пострадавших лиц;
  - f) плановое переселение пострадавших лиц;
  - g) миграция пострадавших лиц;
  - h) внутреннее перемещение пострадавших лиц;
  - і) трансграничное перемещение пострадавших лиц.
- 56. Что касается вопросов государственности и международной правосубъектности в случае полной утраты территории или в связи с ее непригодностью для проживания, то в докладе, принятом на Сиднейской конференции Ассоциации международного права в 2018 году, упоминается, что Комитет по международному праву и повышению уровня моря посчитал, что нормы международного права, касающиеся приобретения и утраты территории, отличаются четкостью и закреплены в соответствующих документах, и в прошлом уже возникал ряд ситуаций, когда у правительств не было физического контроля над территорией, как, например, в случае правительств в изгнании. Безусловно, Комитет отдает себе отчет в отсутствии прецедентов относительно ситуации, в которой повышение уровня моря стало бы угрозой экзистенциального характера для ряда островных государств 109.
- 57. Общепризнано, что в качестве руководства и отправной точки будет использоваться презумпция сохранения государственности в случаях утраты территории суши, причем Комитет по международному праву и повышению уровня моря считает, что точные условия сохранения государственности или, возможно, какая-либо другая форма международной правосубъектности, а также другие решения этой проблемы (например, слияние с другим государством) являются

22-02934 **19/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> Заключительный доклад Комитета по международному праву и повышению уровня моря Ассоциации международного права, Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19–24 August 2018, vol. 78 (2019), p. 866.

<sup>108</sup> Заключительный доклад Комитета по международному праву и повышению уровня моря, там же, стр. 897 ff., и резолюция 6/2018, приложение, там же, с. 33.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Заключительный доклад Комитета по международному праву и повышению уровня моря Ассоциации международного права, *Report of the Seventy-eighth Conference* (см. сноску 107 выше), р. 25.

крайне деликатными вопросами, к которым Комитет должен подходить со значительной осторожностью <sup>110</sup>.

- 58. В резолюции 6/2018<sup>111</sup> Конференция рекомендовала Исполнительному совету продлить срок действия мандата Комитета по международному праву и повышению уровня моря, чтобы он мог продолжить работу над оставшимися аспектами своего мандата, т.е. над вопросом государственности и правами затронутого населения, а также над другими аспектами международного права, включая вопросы, связанные с морским правом и территорией. Исполнительный совет продлил срок действия мандата Комитета до ноября 2022 года.
- 59. На Конференции Ассоциации международного права в Лиссабоне в июне 2022 года Комитет должен представить очередной доклад. Возможно, что срок действия мандата Комитета будет продлен и дальше.

#### Часть первая: Общие положения

#### І. Сфера охвата темы и результаты работы

- 60. Настоящая тема касается вопроса «повышения уровня моря с точки зрения международного права». В соответствии с обоснованием, опубликованным в 2018 году, Исследовательская группа изучит возможные правовые последствия повышения уровня моря в трех основных областях: а) морское право, b) государственность и с) защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря <sup>112</sup>. В кратком обосновании указывается также, что «[эти] три вопроса отражают правовые последствия повышения уровня моря для трех составных элементов государства (территория, население и власть/государственность), а значит, они тесно связаны между собой и должны рассматриваться в совокупности» <sup>113</sup>.
- 61. В обосновании 2018 года подчеркивается, что в этой теме «не ставится цель дать всеобъемлющий и исчерпывающий анализ применения международного права к вопросам, возникшим в результате повышения уровня моря, однако очерчиваются некоторые ключевые проблемы» в трех вышеупомянутых областях<sup>114</sup>. В этом обосновании также четко указывается, что все «три рассматриваемые области следует анализировать исключительно в контексте повышения уровня моря, без учета других причин, которые могут порождать аналогичные последствия»<sup>115</sup>. Другое ограничение, установленное в обосновании, заключается в том, что «в [этой] теме нет изначального намерения предложить изменения существующих норм международного права»<sup>116</sup>. В то же время данное обоснование не исключает того, что в связи с этой темой «[в] будущем могут возникнуть и другие вопросы, требующие анализа»<sup>117</sup>.

<sup>110</sup> Там же, стр. 25-26.

<sup>111</sup> Резолюция 6/2018, Ассоциация международного права, Report of the Seventy-eighth Conference (см. сноску 108 выше), р. 33.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> A/73/10, приложение В, п. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> Там же, п. 13.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Там же, п. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Там же.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Там же.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Там же.

#### А. Вопросы для рассмотрения Комиссией

- 62. Как указывалось ранее, Исследовательская группа изучит возможные правовые последствия повышения уровня моря в трех основных областях: а) морское право; b) государственность и c) защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря.
- 63. Темой первого тематического документа <sup>118</sup>, который был представлен сопредседателями в 2020 году и обсуждался Исследовательской группой, Комиссией и Шестым комитетом в 2021 году, стало морское право. Резюме обсуждений Комиссии можно найти в главе IX годового доклада Комиссии за 2021 год <sup>119</sup>, а обсуждения в ходе прений на пленарном заседании по этой теме в Шестом комитете обобщены в соответствующих кратких отчетах <sup>120</sup>. Работа над данной подтемой будет продолжена на более позднем этапе.
- 64. Вопросы государственности, подлежащие рассмотрению, перечислены в обосновании за 2018 год следующим образом: а) анализ возможных правовых последствий для непрерывности или утраты государственности в тех случаях, когда территории островных государств полностью уходят под воду или становятся непригодными для проживания; b) правовая оценка деятельности по укреплению островов береговыми валами или созданию искусственных островов в качестве средства сохранения государственности островных государств в ответ на риск того, что их сухопутные территории могут полностью уйти под воду или стать непригодными для проживания; с) анализ юридической фикции, согласно которой в случае фиксации исходных линий и соблюдения границ, установленных договорами, судебными или арбитражными решениями, можно допустить непрерывность государственности островных государств, связав ее с их морской территорией, определенной на основе сухопутных территорий, которые находились под их суверенитетом до того, как они полностью ушли под воду или стали непригодными для проживания; d) оценка возможных правовых последствий передачи — вкупе с передачей суверенитета или без таковой некой полосы или части территории третьего государства островному государству, сухопутная территория которого может полностью уйти под воду или стать непригодной для проживания, с целью сохранить его государственность или какую бы то ни было форму международной правосубъектности; е) анализ возможных правовых последствий слияния островного развивающегося государства, сухопутная территория которого может полностью уйти под воду или стать непригодной для проживания, с другим государством, либо их объединения в федерацию или ассоциацию, с точки зрения сохранения государственности или какой бы то ни было международной правосубъектности островного государства 121.
- 65. Вопросы, связанные с защитой лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, перечислены в обосновании за 2018 год следующим образом: а) в какой степени и с каким смысловым наполнением обязанность государств защищать права человека лиц, находящихся под их юрисдикцией, распространяется на последствия повышения уровня моря; b) как можно применять принцип международного сотрудничества, чтобы помочь государствам преодолеть неблагоприятные последствия повышения уровня моря для населения; c) существуют ли какие-либо международно-правовые принципы, применимые к мерам, которые

<sup>118</sup> A/CN.4/740, Corr.1 и Add.1.

22-02934 **21/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> A/76/10.

<sup>120</sup> A/C.6/76/SR.17 до A/C.6/76/SR.24. С полными текстами этих заявлений можно ознакомиться на веб-сайте Шестого комитета по адресу https://www.un.org/en/ga/sixth/.

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> A/73/10, приложение В, п. 16.

должны принять государства для содействия тому, чтобы их население оставалось in situ, несмотря на повышение уровня моря; d) существуют ли какие-либо международно-правовые принципы, применимые к эвакуации, переселению и миграции за рубеж лиц в результате неблагоприятных последствий повышения уровня моря; и е) какие принципы применимы к защите прав человека лиц, перемещенных внутри страны или мигрирующих в силу неблагоприятных последствий повышения уровня моря 122.

#### В. Результаты работы

- 66. В соответствии с обоснованием за 2018 год Исследовательская группа «составит перечень правовых вопросов, возникающих в связи с повышением уровня моря, а также других связанных с ним проблем... Эта работа могла бы способствовать усилиям международного сообщества по реагированию на указанные проблемы и содействию государствам в разработке практических решений для эффективного реагирования на проблемы, вызванные повышением уровня моря» 123.
- 67. В обосновании указывается, что окончательным итогом будет заключительный доклад Исследовательской группы, сопровождаемый рядом выводов о ее работе. После представления заключительного доклада «можно будет рассмотреть вопрос о целесообразности и путях дальнейшего развития этой темы или ее части в рамках Комиссии или других форумов» <sup>124</sup>.

#### II. Методологический подход

- 68. В соответствии с обоснованием за 2018 год Исследовательская группа изучит существующие нормы международного права, в том числе договорного и обычного международного права, в соответствии с мандатом Комиссии, который состоит в кодификации международного права и его прогрессивном развитии <sup>125</sup>. Работа Исследовательской группы будет основываться на практике государств, международных договорах, других международных инструментах, судебных решениях международных и национальных судов и трибуналов, а также на анализе научных трудов причем все это будет помещено в рамки системного и комплексного подхода <sup>126</sup>.
- 69. Другие методологические и организационные вопросы были рассмотрены в главе X годового доклада Комиссии за  $2019 \, \text{год}^{127}$  и в главе IX годового доклада Комиссии за  $2021 \, \text{год}^{128}$ .
- 70. Как известно, практика государств имеет важнейшее значение для работы Комиссии, в том числе для работы Исследовательской группы над этой темой. Сопредседатели хотели бы выразить глубокую признательность тем государствам, международным организациям и другим соответствующим органам, которые откликнулись на включенные в главу III годовых докладов Комиссии за 2019 и 2021 годы просьбы Комиссии о представлении информации о такой практике в отношении подтем, являющихся предметом настоящего тематического

<sup>122</sup> Там же, п. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> Там же, п. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Там же, п. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Там же, п. 18.

 $<sup>^{126}</sup>$  Там же, п. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> A/74/10, пп. 263-273.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> **A/76/10**, пп. 245–246.

документа<sup>129</sup>. Сопредседатели также хотели бы выразить благодарность Секретариату за помощь в изучении практики государств и практики соответствующих международных организаций и органов.

71. Сопредседатели призывают государства, международные организации и другие соответствующие органы продолжать взаимодействие с Исследовательской группой и Комиссией на официальной и неофициальной основе, чтобы делиться своей практикой и опытом в отношении подтемы о повышении уровня моря с точки зрения международного права.

#### Часть вторая

#### Размышления о государственности ("statehood")

#### I. Введение

- 72. По словам делегации Вьетнама, выступившей в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в октябре 2018 года, повышение уровня моря стало глобальным явлением, порождающим глобальные проблемы, которые затрагивают все международное сообществ <sup>130</sup>.
- 73. Безусловно, повышение уровня моря неоднородно и варьируется в зависимости от региона мира <sup>131</sup>, причем наиболее остро оно проявляется в западной части Тихоокеанского региона. Прямые последствия такого явления наблюдаются в государствах, расположенных на низменных территориях, и, в частности, малых островных развивающихся государствах, в которых проживает около 65 миллионов человек. Как подчеркнули Самоа и Сейшельские Острова в Шестом комитете, малые островные развивающиеся государства рискуют пострадать от эрозии, затоплений и засолений, что сильно скажется на снабжении их населения питьевой водой и на его экономической деятельности <sup>132</sup>.
- 74. Кроме того, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций заявила, что повышение уровня моря представляет собой серьезную и настоящую опасность для существования некоторых малых островных развивающихся государств <sup>133</sup>, как, например, в случае с Кирибати, Мальдивскими Островами,

22-02934 **23/126** 

<sup>129</sup> А/74/10, пп. 31–33, и А/76/10, п. 26. Тексты представлений были получены от Бельгии (23 декабря 2021 года), Фиджи (от имени членов Форума тихоокеанских островов, т. е. Австралии, Вануату, Кирибати, Маршалловых Островов, Микронезии (Федеративные Штаты), Науру, Новой Зеландии, Палау, Папуа — Новой Гвинеи, Самоа, Соломоновых Островов, Тонги, Тувалу и Фиджи) (31 декабря 2021 года), Лихтенштейна (12 октября 2021 года), Марокко (22 декабря 2021 года), Российской Федерации (17 декабря 2020 года) и Тувалу (от имени членов Форума тихоокеанских островов) (30 декабря 2019 года), а также Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) (3 января 2022 года), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) (30 декабря 2021 года), Международной морской организации (ИМО) (11 октября 2021 года), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) (6 декабря 2021 года) и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (30 декабря 2021 года). Представления размещены по адресу: https://legal.un.org/ilc/guide/8 9.shtml#govcoms.

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Вьетнам (A/C.6/73/SR.30, п. 48).

<sup>131</sup> Представление ФАО.

<sup>132</sup> Самоа (A/C.6/73/SR.23, п. 65) и Сейшельские Острова (A/C.6/73/SR.24, п. 11).

<sup>133</sup> Резолюция 72/217 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2017 года, одиннадцатый пункт преамбулы.

Маршалловыми Островами, Науру, Палау и Тувалу, сухопутная территория которых может уйти под воду или стать непригодной для проживания <sup>134</sup>.

#### II. Критерии образования государства

# А. В соответствии с Конвенцией о правах и обязанностях государств 1933 года

- 75. Хотя общепринятого понятия «государства» не существует, в таких случаях обычно ссылаются на требования или предпосылки, которые государство должно объединять, чтобы считаться субъектом («юридическим лицом») международного права в соответствии со статьей 1 Конвенции о правах и обязанностях государств от 1933 года: а) постоянное население; b) определенная территория; c) правительство; и d) способность вступать в отношения с другими государствами. В настоящем тематическом документе приводятся эти требования, за исключением того, что с учетом существования международных организаций и других образований, обладающих международной правосубъектностью, предпочтительнее указать в четвертом требовании способность вступать в отношения с государствами и другими субъектами международного права.
- 76. Конвенция о правах и обязанностях государств стала итогом седьмой Международной конференции американских государств, проведенной в столице Уругвая в декабре 1933 года, на которой внимание участников было обращено на форму рассмотрения принципа невмешательства в контексте политики «добрососедских отношений» с Латинской Америкой, проводимой президентом Соединенных Штатов Америки Франклином Д. Рузвельтом, а также после ряда случаев вмешательства Соединенных Штатов в дела этого региона в ходе XIX и начала XX веков 135. Важная деталь, выявленная в ходе изучения актов Конференции, заключается в том, что на ней не проводилось масштабных обсуждений по поводу содержания статьи 1 Конвенции, так как эта статья отражает общие для американских государств принципы и была единогласно одобрена делегациями представленных государств 136.

#### 1. Постоянное население

77. Неважно, каким количеством людей исчисляется население государства, однако важно наличие постоянного населения, проживающего на его территории. В таком случае население включает как граждан государства, так и

**24/126** 22-02934

\_\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> Jane McAdam et al., International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights (Lysaker, Fridtjof Nansen Institute, 2016), pp. 7–9; Mariano J. Aznar Gómez, "El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático", Revista Electrónica de Estudios Internacionales, No. 26 (2013), pp. 6–7; and Susin Park, "El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos" (Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2011), p. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> Заключительный акт Седьмой международной конференции американских государств (Монтевидео, 19 декабря 1933 года); доклад Второго подкомитета по правам и обязанностям государств Второй комиссии Седьмой международной конференции американских государств, Actas y Antecedentes de la Segunda Comisión (Montevideo, December 1933), pp. 177-178.

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Заключительный акт Седьмой международной конференции американских государств (см. сноску 135 выше), с. 82; доклад Второго подкомитета по правам и обязанностям государств Второй комиссии Седьмой международной конференции американских государств, Actas y Antecedentes de la Segunda Comisión (Montevideo, December 1933); и Отчет о третьей пленарной сессии Седьмой международной конференции американских государств, там же, с. 57.

проживающих на его территории иностранных граждан, хотя, как правило, большинство проживающих в нем людей имеют гражданство этого государства.

- 78. Гражданство как юридическая связь между отдельными лицами и государством определяется в соответствии с внутренним законодательством каждого из них, хотя в некоторых случаях речь может идти о вопросах гражданства, являющихся предметом договоров между заинтересованными государствами.
- 79. Гражданство может быть исконным, т. е. полученным на основании применения критериев рождения ("ius soli") и происхождения ("ius sanguinis"), в зависимости от того, что указано в законодательстве каждого конкретного государства, или вытекающим из предпосылок и требований, которые предусматриваются внутренним законодательством каждого из государств и договорами, которые могут существовать между отдельными государствами <sup>137</sup>.
- 80. Могут возникнуть ситуации, в которых у одного человека изначально может быть более одного гражданства, если, например, он приобретает гражданство iure soli одного государства и, наравне с этим, гражданство iure sanguinis другого государства, а также в том случае, если человек приобретает в результате натурализации гражданство другого государства, не теряя и не отказываясь от своего гражданства по происхождению.
- 81. Государство обладает национальной юрисдикцией над своими гражданами. Как указано в пункте 79 выше, определение того, кто получает гражданство, и способы его получения, будь то по происхождению или в результате натурализации, предусматриваются законодательством государства. Государство обладает исключительной юрисдикцией в этом вопросе, хотя допустимость противопоставления гражданства одного государства гражданству другого государства может зависеть от того, насколько эффективно оно взаимодействует с этим другим государством.
- 82. В этом отношении, что касается дипломатической защиты, то Международный Суд в деле Ноттебома провел различие между последствиями получения гражданства внутри собственного государства, которое его предоставило, и последствиями, к которым получение такого гражданства могло привести с точки зрения его противопоставления гражданству другого государства <sup>138</sup>.
- 83. Национальная юрисдикция государства распространяется на граждан, которые находятся на его территории и также, по сути, подпадают под территориальную юрисдикцию данного государства 139, в связи с чем возможность выполнения отдельных функций на государственных должностях предоставляется тем, кто имеет гражданство соответствующего государства или, в частности, является гражданином исключительно этого государства, а не тем, кто находится за пределами его территории. На этих последних также, безусловно, распространяется территориальная юрисдикция государства, однако в отношении таких лиц именно государство гражданства предпринимает различные действия, среди которых можно выделить такие, как регистрация актов гражданского состояния, выдача документов, оказание консульской помощи, предоставление консульской и дипломатической защиты.

22-02934 **25/126** 

<sup>137</sup> Пункты 1)—3) комментария к статье 4 проекта статей о дипломатической защите, Ежегодник Комиссии международного права, 2006, том II (часть вторая), п. 50.

<sup>138</sup> Дело Ноттебома (второй этап), решение от 6 апреля 1955 года: I.C.J. Reports 1955, p. 4, at pp. 21–24.

<sup>139</sup> См. Yearbook of the International Law Commission, 1997, vol. I, 2475-е заседание, п. 45; Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol. II, п. 2.

- 84. Кроме того, следует обратить внимание на случаи, например, Европейского союза, где граждане каждого государства-члена, гражданство которых определяется в соответствии с тем, что предусмотрено соответствующим внутренним законодательством каждого конкретного государства, обладают, помимо всего прочего, статусом граждан Европейского союза. В связи с наличием такого условия эти граждане обладают, среди прочего, свободой передвижения и проживания в любом из государств-членов, а также возможностью избирать и быть избранными в качестве кандидатов в Европейский парламент от своего государства проживания, голосовать и быть избранными в ходе муниципальных выборов своего государства проживания и возможностью пользоваться покровительством на территории третьего государства, в котором государство гражданство не имеет представительства, со стороны дипломатических органов и консульств любого государства-члена на таких же условиях, на которых этим покровительством пользуются граждане данного государства 140.
- 85. В случаях, когда лицо имеет более одного гражданства, согласно проектам статей о дипломатической защите, принятых Комиссией международного права в 2006 году, каждое государство, гражданином которого является лицо, имеющее двойное или множественное гражданство, может предоставлять такому лицу дипломатическую защиту в отношениях с любым другим государством, гражданином которого это лицо не является, причем стоит отметить, что два или более государств, гражданином которых является данное лицо, также могут совместно предоставить такому лицу дипломатическую защиту <sup>141</sup>. В то же время государство, гражданином которого является лицо, не может предоставлять ему дипломатическую защиту в отношениях с другим государством, в котором данное лицо также является гражданином, если только гражданство первого государства не является основным на момент причинения вреда и на момент официального предъявления требования <sup>142</sup>. Примеры этого можно увидеть в делах Рафаэля Каневаро <sup>143</sup>, Флоренсии Струски-Мерже <sup>144</sup> и двух лиц, имеющих двойное гражданство Ирана и Соединенных Штатов <sup>145</sup>.
- 86. Гражданство, в соответствии со статьей 15 Всеобщей декларации прав человека от 1948 года, является основополагающим правом, которое признается за всеми людьми<sup>146</sup>. В связи с этим необходимо активизировать усилия международного сообщества по предотвращению ситуаций безгражданства с помощью

140 См. Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union (2016/C 202/01), art. 35; Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union (2016/C 202/01), arts. 20–24; and Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union (2016/C 202/02), arts. 44–46. Доступны по адресу https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>141</sup> Статья 6 статей о дипломатической защите, Ежегодник Комиссии международного права, 2006, том II (часть вторая), п. 49; Резолюция 62/67 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года.

<sup>142</sup> Статья 7 статей о дипломатической защите, Ежегодник Комиссии международного права, 2006, том II (часть вторая), п. 49;

<sup>143</sup> Иск Каневаро (Италия против Перу), решение от 3 мая 1912 года, Постоянный третейский суд, "United Nations, Reports of International Arbitral Awards", vol. XI, pp. 397–410.

<sup>144</sup> Дело Мерже, решение No. 55 om 10 июня 1955 года, Итало-американская согласительная комиссия, United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XIV, pp. 236-248.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Исламская Республика Иран против Соединенных Штатов Америки, Трибунал по урегулированию взаимных претензий Ирана и США, Решение, дело № А/18, 6 апреля 1984 года. Доступны по адресу https://iusct.com/cases/a18-decision-no-32-6-april-1984/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>146</sup> Всеобщая декларация прав человека, резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

применения таких положений, как статья 24 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года 147, в пункте 3 которого подтверждается право ребенка на приобретение гражданства, а также положений таких документов по этому вопросу, например Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года 148. В Конвенции рассматривается, например, возможность предоставления гражданства любым государством, являющимся Стороной Конвенции, лицу, которое в противном случае окажется без гражданства, в том числе подкидышам, родившимся на территории данного государства, что, если нет доказательств об обратном, подразумевает, что такие лица являются детьми родителей, имеющих гражданство данного государства, а также детям, родившимся за пределами территории государства, являющегося Стороной Конвенции, если на момент рождения заинтересованного лица один из родителей имел гражданство данного государства. В свою очередь, гражданин являющегося Стороной Конвенции государства, ходатайствующий о натурализации в другой стране, не теряет своего гражданства, если только он не приобрел или не получил гарантию приобретения гражданства этой другой страны, причем государства, являющиеся Сторонами Конвенции, не могут лишить такое лицо его гражданства, если это повлечет за собой присвоение ему статуса лица без гражданства.

87. Наконец, следует отметить, что в статьях о дипломатической защите, принятых Комиссией, четко прописана возможность предоставления государством в соответствии с международно-признанными нормами дипломатической защиты лицу без гражданства или лицу, за которым это государство признает статус беженца, если это лицо законно и постоянно проживает в данном государстве на момент причинения вреда и на момент официальной подачи ходатайства 149.

#### 2. Определенная территория

- 88. Территория представляет собой конкретное физическое пространство 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 прямыми исходными линиями, архипелажные воды, когда они имеются, и территориальное море, а также воздушное пространство над территорией.
- 89. Территория может быть обширной, маленькой 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 штатов Аляска и Гавайи Соединенных Штатов Америки, или такая территория полностью окольцована территорией другого государства, как, например, в случаях Сан-Марино, Государства города Ватикан и Лесото.
- 90. Территория одного государства или границы этого государства могут стать предметом разногласий с другими государствами, при этом для того, чтобы государство считалось существующим, ему необязательно иметь определенные

22-02934 **27/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года), Организация Объединенных Наций, Сборник договоров Организации Объединенных Наций, том 999, № 14668, с. 225 текста на русском языке.

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> Конвенция о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 года), Организация Объединенных Наций, Сборник договоров Организации Объединенных Наций, том 989, № 14458, с. 213 текста на русском языке.

<sup>149</sup> Статья 7 статей о дипломатической защите, Ежегодник Комиссии международного права, 2006, том II (часть вторая), п. 49;

- границы<sup>150</sup>. Кроме того, территория государства не пропадает и не исчезает в результате ее полной или частичной оккупации при возникновении конфликта. В связи с этим в статье 42 Положения о законах и обычаях сухопутной войны, содержащегося в приложении к Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 года, 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<sup>151</sup>.
- 91. Государство также обладает суверенными правами и юрисдикцией в отношении таких морских пространств, как исключительная экономическая зона и континентальный шельф, как это определено в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года, некоторые положения которой также носят характер обычного международного права 152.
- 92. В то же время государство обладает экстерриториальной юрисдикцией в отношении морских или воздушных судов под их флагом, зарегистрированных или внесенных в реестры на территории данного государства, даже если они находятся за пределами географических пространств, которые находятся под его юрисдикцией или на которых оно осуществляет права на суверенитет и юрисдикцию, как это бывает в открытом море 153.
- 93. Кроме того, государство обладает юрисдикцией в отношении иностранных граждан, находящихся на его территории. В то же время государству территориальной юрисдикции свойственны два основных признака: целостность и исключительные права, которые основываются на равенстве между государствами и принципе невмешательства и относятся, в частности, к осуществлению территориальной юрисдикции со стороны данного государства. Такое государство пользуется на своей территории обширными и исключительными правами в исполнительной, законодательной и судебной сферах, что не позволяет третьим государствам предпринимать какие-либо действия за исключением тех случаев, когда соответствующее государство территориальной юрисдикции дает на это согласие или разрешение или когда это предусмотрено нормами международного права. Это не исключает возможности совместного владения определенной территорией в соответствии с договорами между заинтересованными государствами, как, например, в соответствии с договором между Испанией и Францией в отношении острова Фазанов, называемого также островом Конференции, расположенного в устье реки Бидасоа, где управление территорией переходит от одной стороны к другой раз в полгода<sup>154</sup>.

150 Crawford, *The Creation of States* (см. сноску 29 выше), pp. 46–47 и 48–52; Juan José Ruda Santolaria, *Los Sujetos de Derecho Internacional: El Caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano* (Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995), pp. 38–39.

Kohbehuus (IV) о законах и обычаях сухопутной войны и приложение к ней, Положения о законах и обычаях сухопутной войны (Гаага, 18 октября 1907 года), James Brown Scott (ed.), The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907, 3rd ed. (New York, Oxford University Press, 1918), p. 100.

<sup>152</sup> См. также United Nations Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 10 December 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, No. 31363, p. 3, arts. 55–56 and 76–77.

<sup>153</sup> См. Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву, ст. 91.

См. конъснцию Организации Оовединенных Пации по морскому праву, ст. 91.
 Договор о проведении границы от устья реки Бидасоа до точки, где департамент Нижние Пиренеи примыкает к Арагону и Наварре (Франция и Испания) (Байонна, 2 декабря 1856 года), Организация Объединенных Наций, Treaty Series, vol. 1142, No. 838, p. 317; и Convención entre España y Francia, reglamentando la jurisdicción en la Isla de los Faisanes (Bayonne, 27 March 1901), Gaceta de Madrid, No. 290, 17 October 1902, p. 201.

- 94. С другой стороны, одним из аспектов, на который следует обратить внимание, является то, что государство может осуществлять юрисдикцию в географических районах или пространствах, которые не являются частью его территории. Одним из примеров этого является случай с колониями, которые находятся под юрисдикцией и управлением колониальных держав, при этом не подразумевается, что они являются частью этих держав <sup>155</sup>.
- 95. Наконец, государство может разрешить размещение на своей территории военных баз третьих государств. Как правило, это происходит на основании договора, в котором определены условия работы таких баз, сроки действия договора, сумма возможной экономической компенсации или аренды за пользование, а также правовой режим, в соответствии с которым военный и гражданский персонал, состоящий из местных или иностранных сотрудников, будет находиться в принадлежащих этим базам помещениях.

#### 3. Правительство

- 96. Под правительством подразумевается политическая структура, которая управляет государством и выполняет исполнительные, законодательные и судебные функции. В связи с этим важно, чтобы государство обладало своей собственной правовой системой, позволяющей ему самоорганизоваться; субъектами такой правовой системы являются граждане и иностранцы, проживающие на территории данного государства, которые также подпадают под судебную юрисдикцию государства.
- 97. Форма государственного устройства зависит от характерных особенностей и реалий в каждом государстве вплоть до того, что она может измениться в результате свободно принятого самим государством решения, которое не нанесет ущерба его международной правосубъектности. Таким образом, государство может быть монархией или республикой, иметь унитарную или комплексную структуру, как, например, в случае федерации, причем государство не ограничено в принятии какой-либо другой формы государственного устройства. В то же время, несмотря на изменения названия государства, происходящие с течением времени, оно сохраняет свою международную правосубъектность, о чем свидетельствуют случаи Бенина, Многонационального Государства Боливии, Буркина-Фасо, Камбоджи и Эсватини<sup>156</sup>.
- 98. Существование правительства, которое также осуществляет реальный контроль над территорией и населением, приобретает особое значение при рассмотрении вопроса о том, существует ли государство как таковое, и, в силу этого, о его признании. Тем не менее при некоторых обстоятельствах, например, когда в силу осуществления права на самоопределение народов образуется новое государство, может возникнуть ситуация, когда действия правительства пользуются уважением или поддержкой со стороны других дружественных государств или международных организаций, которые способствуют функционированию данного государства, и когда оно выполняет основные функции в отношении населения, проживающего на его территории. В таких ситуациях, в силу их уникальной природы и несмотря на то, что правительство само по себе не в состоянии выполнить все соответствующие задачи либо добиться прогресса в их выполнении, существование государства не ставится под сомнение. Безусловно, действия, которые в подобных случаях предпринимают другие государства или

155 Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение.

22-02934 **29/126** 

<sup>156</sup> Crawford, The Creation of States (см. сноску 29 выше), pp. 679-680.

международные организации, такие как Организация Объединенных Наций, носят временный характер и предпринимаются без ущерба суверенитету или целостности данного государства или способности правительства данного государства принимать собственные решения <sup>157</sup>.

99. Кроме того, следует уточнить, что, хотя в некоторых договорах под правительством подразумеваются политические партии, именно государства являются субъектами международного права, причастными к таким договорам, и их политическое устройство включает в себя правительства, которые действуют от их имени и берут на себя обязательства на международном уровне.

100. Также очень важно обращать внимание на то, как в исключительных ситуациях, когда территория государства находится под оккупацией третьей страны, данное государство может быть представлено правительством в изгнании <sup>158</sup>. Показательным примером этого, о чем будет говориться ниже, являются ситуации, в которых оказались некоторые государства во время Первой и Второй мировых войн, а также Камбоджа в период Демократической Кампучии в результате вторжения Вьетнама в декабре 1978 года и учреждения правительства под контролем оккупационных войск в 1979 году, и Кувейт в 1990 и 1991 годах в результате вторжения и аннексии со стороны Ирака <sup>159</sup>.

### 4. Способность вступить в отношения с другими государствами и другими субъектами международного права

101. Способность государства вступать в отношения с другими государствами и другими субъектами международного права связана с его суверенитетом, который выражается во внешней независимости. Государство обладает независимостью, не подчиняется власти ни одной другой державы, использует самоуправление и действует в соответствии с нормами международного права. В этом смысле пределы способности государства определяются суверенитетом других государств, а также соблюдением норм и принципов международного права.

102. Государство обладает собственной международной правосубъектностью в том смысле, что оно является непосредственным обладателем прав и

158 Crawford, The Creation of States (см. сноску 29 выше), pp. 97–99 и 106–107; Thomas D. Grant, "Defining statehood: the Montevideo Convention and its discontents", Columbia Journal of Transnational Law, vol. 37, No. 2 (1999), pp. 403–457, at p. 435; Jenny Grote Stoutenburg, "When do States disappear? Thresholds of effective statehood and the continued recognition of 'deterritorialized' island States", in Michael B. Gerrard and Gregory E. Wannier (eds.), Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), pp. 59 and 72–76; Park, "El cambio climático y el riesgo de apatridia" (см. сноску 134 выше), p. 11; and Stefan Talmon, "Who is a legitimate government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international law", in Guy S. Goodwin-Gill and Stefan Talmon (eds.), The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie (Oxford, Oxford University Press, 1999), pp. 499–537.

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> Там же, сс. 55-58.

<sup>159</sup> Crawford, The Creation of States (см. сноску 29 выше), pp. 97–99; Grote Stoutenburg, "When do States disappear?" (см. сноску 158 выше), сс. 59, 69–70 and 74–75; John Hiden, Vahur Made and David J. Smith (eds.), The Baltic Question during the Cold War (New York, Routledge, 2008); Lauri Mälksoo, "Professor Uluots, the Estonian Government in exile and the continuity of the Republic of Estonia in international law", Nordic Journal of International Law, vol. 69, No. 3 (March 2000), pp. 289–316; Park, "El cambio climático y el riesgo de apatridia" (см. сноску 134 выше), pp. 11–13; and Romain Yakemtchouk, "Les Républiques baltes en droit international. Echec d'une annexion opérée en violation du droit des gens", Annuaire français de droit international, vol. 37 (1991), pp. 259–289.

обязанностей, закрепленных в международном праве. Вследствие своего суверенного и независимого характера государства являются юридически равноправными и не допускают возможности совершения действий, которые могут привести к вторжению или вмешательству в их внутренние дела.

103. 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 совершение незаконных действий, в которых были замешаны само 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. В то же время государство имеет законное право на самооборону, закрепленное в международном праве и направленное на сохранение целостности и независимости государства, в том числе и перед другими государствами, которые его не признают.

## В. В соответствии с резолюцией Института международного права от 1936 года

104. В соответствии со статьей 1 резолюции о признании новых государств и правительств, принятой в апреле 1936 года Институтом международного права:

«Признание нового государства — это свободный акт, которым одно или несколько государств признают существование на определенной территории политически организованного общества людей, независимого от любого другого существующего государства и способного соблюдать обязательства по международному праву, и которым они выражают, таким 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»  $^{160}$ .

105. Как видно из вышеприведенной цитаты, в ней имеются несомненные совпадения с положениями, содержащимися в статье 1 Конвенции о правах и обязанностях государств, в которой говорится о том, что в новом государстве на определенной территории существует политически организованное общество, а также о том, что оно не зависит от любого другого существующего государства и обладает способностью соблюдать международно-правовые обязательства. Следует отметить одну важную деталь, которая заключается в том, что речь идет о новом государстве, в связи с чем предпосылки или требования, необходимые для понимания такого образования, должны быть представлены в момент создания или формирования такого государства. В то же время необходимо подтвердить декларативный характер признания любого нового государства, и что на существование такого государства со всеми вытекающими из этого

22-02934 **31/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> Institut de Droit International, "Resolutions concerning the recognition of new States and new Governments" (Brussels, April 1936), *The American Journal of International Law*, vol. 30, No. 4, Supplement: Official Documents (October 1936), pp. 185–187.

юридическими последствиями не влияет отказ в признании его таковым со стороны одного или нескольких государств.

## С. На основании проекта декларации прав и обязанностей государств от 1949 года

106. В соответствии с резолюцией 375 (IV) от 6 декабря 1949 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению проект декларации прав и обязанностей государств, который был разработан Комиссией международного права на первой сессии 161 и в котором хотя и не содержится понятия «государство» и не описываются предпосылки и требования для понимания образования государства как такового, содержатся в двух первых статьях элементы, которые, безусловно, присущи природе государства. В этих статьях указывается на то, что:

#### «Статья 1

Каждое государство имеет право на независимость и поэтому на свободное осуществление, без диктата со стороны какого-либо другого государства, всех своих законных прав, включая право выбора своей собственной формы государственного управления.

#### Статья 2

Каждое государство имеет право осуществлять юрисдикцию над своей территорией и над всеми лицами и вещами, находящимися в ее пределах, с соблюдением международным правом иммунитетов».

107. В этом смысле имеется в виду право каждого государства осуществлять юрисдикцию над своей территорией и над всеми лицами и вещами, находящимися в ее пределах, что распространяется на население и живые и неживые ресурсы на данной территории и независимость, а также свободно выполнять свои юридические функции и выбирать форму государственного управления. Кроме того, речь идет о праве на независимость и, в конечном счете, о праве каждого государства свободно осуществлять свои правовые функции и выбирать форму правления. Все это должно происходить без подчинения воле какого-либо другого государства, но в то же время без ущерба для признанных международным правом иммунитетов.

# D. В соответствии с проектом статей о праве международных договоров от 1956 года

108. В проекте статей о праве международных договоров, представленном в 1956 году Комиссии международного права Специальным докладчиком сэром Джеральдом Фицморисом, имеется статья 3, озаглавленная «Некоторые связанные определения», в которой говорится следующее:

«Для целей настоящего документа:

- а) В дополнение к случаю образований, признанных государствами на особых основаниях, термин «государство»:
  - i) означает образование, состоящее из народа, населяющего определенную территорию, имеющее организованную систему управления и способное вступать в международные отношения, накладывающие на это образование как таковое обязательства либо напрямую, либо через какое-либо

<sup>161</sup> Yearbook of the International Law Commission 1949, p. 287.

другое государство; при этом это не затрагивает вопросов о методах или канале, при помощи которых должны вестись переговоры о заключении договора от имени того или иного государства, в зависимости от его статуса и международных связей;

ii) включает в себя правительство государства (...)»<sup>162</sup>.

109. Помимо того что вышеприведенное определение не было в итоге включено ни в работу Комиссии международного права по этому вопросу, ни в Венскую конвенцию 1969 года о праве международных договоров 163 и что с учетом времени его разработки в нем также делается отсылка к «защищаемым государствам», в данном определении есть элементы, согласующиеся с положениями статьи 1 Конвенции о правах и обязанностях государств. Таким образом, следует обратить внимание на то, что речь идет об образовании, состоящем из населения, которое проживает на определенной территории, имеющем организованную систему управления и способном вступать в отношения, имеющие большое значение для этого образования как такового, а также на то, что в этом случае, как упомянуто выше, это образование включает и государственное правительство.

# E. В заключениях Арбитражной комиссии Международной конференции по бывшей Югославии от 1991 года

110. Арбитражная комиссия Международной конференции по бывшей Югославии (Комитет Бадинтера) в своем заключении № 1 от 29 ноября 1991 года в ответ на письмо Председателя Международной мирной конференции по Югославии лорда Каррингтона от 20 ноября 1991 года уточнила, что «государство обычно определяется как сообщество, которое состоит из территории и населения, подчиняющегося организованной политической власти; что такое государство характеризуется суверенитетом» <sup>164</sup>.

111. Это свидетельствует о том, что определение, взятое за основу Комиссией Бадинтера, полностью соответствует положениям статьи 1 Конвенции о правах и обязанностях государств, поскольку государство понимается как сообщество, состоящее из территории и населения, подчиняющегося организованной политической власти, и за ним закреплен суверенитет.

# III. Несколько примеров, отражающих действия государств и других субъектов международного права

112. К данному моменту еще не зарегистрированы ситуации, в которых территория страны полностью ушла ба под воду или стала бы непригодной для жизни населения. Вместе с тем в истории есть случаи, например 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 за собой международную правосубъектность. В то же

22-02934 3**3/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> Yearbook of the International Law Commission, 1956, vol. II, document A/CN.4/101, para. 10, at pp. 107-108.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, I-18232, p. 331.

Maurizio Ragazzi, "Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia", *International Legal Materials*, vol. 31, No. 6 (November 1992), pp. 1488-1526, at p. 1495.

время с течением времени также возникали различные ситуации, в которых в результате исключительных обстоятельств, сложившихся внутри государства, или полной или частичной оккупации территории государства иностранным государством на территории третьего государства создавалось правительство в изгнании, действующее от имени государства, которое пострадало в результате исключительных обстоятельств или территория которого оказалась под оккупацией иностранного государства.

#### **А.** Святой Престол<sup>165</sup>

- 113. Католическая церковь представляет религиозную конфессию, последователи которой по всему миру признают духовный авторитет Папы как главы церкви. Таким образом, Католическая церковь отличается универсальностью и обладает структурой управления и международным представительством, представленным Святым (Папским) Престолом, в который, в свою очередь, входят Папа Римский и Римская курия 166. В курию входят дикастерия, Государственный секретариат, вторая секция которого отвечает за отношения с государствами 167.
- 114. Католическая церковь является автономной и не зависит ни от одной другой державы и власти в мире. В связи с этим Католическая церковь имеет собственные правовую систему, каноническое право, разрабатываемое ее органами

<sup>165</sup> Данный раздел основан на следующих публикациях сопредседателя: J Ruda Santolaria, Los Sujetos de Derecho Internacional (см. сноску 150 выше); Juan José Ruda Santolaria, "La Iglesia Católica y el Estado Vaticano como Sujetos de Derecho Internacional", Archivum Historiae Pontificiae — Pontificia Universidad Gregoriana, No. 35 (1997), pp. 297–302; Juan José Ruda Santolaria, "Relaciones Iglesia-Estado: Reflexiones sobre su marco jurídico", in Manuel Marzal, Catalina Romero and José Sánchez (eds.), La Religión en el Perú al filo del milenio (Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000), pp. 59-86; Juan José Ruda Santolaria, "Vatican and the Holy See", in Anthony Carty (ed.), Oxford Bibliographies in International Law (New York, Oxford University Press, 2016). В частности, были приняты во внимание следующие публикации: Hyginus Eugene Cardinale, The Holy See and the International Order (Gerrards Cross, Smythe, 1976); Carlos Corral Salvador, La relación entre la Iglesia y la comunidad política (Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2003); Julio A. Barberis, "Sujetos del Derecho Internacional vinculados a la actividad religiosa", Anuario de Derecho Internacional Público (Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Derecho Internacional Público), vol. 1 (1981), pp. 18-33; Pío Ciprotti, "Santa Sede: su función, figura y valor en el Derecho Internacional", Concilium — Revista Internacional de Teología (Madrid, Ediciones Cristiandad), No. 58 (1970), pp. 207-217. Полезной также может быть следующая лекция: Juan José Ruda Santolaria, "La Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano a la luz del derecho internacional", Аудиовизуальная библиотека по международному праву, аудио и видео файлы, 16 мая 2018 года; URL: https://legal.un.org/avl/ls/RudaSantolaria\_IL.html. Canon 361 of the Codex Iuris Canonici, Rome, 25 January 1983, URL: www.vatican.va/archive/

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Canon 361 of the Codex *Iuris Canonici*, Rome, 25 January 1983, URL: www.vatican.va/archive/ESL0020/\_INDEX.HTM (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Canon 48 of the *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, Rome, 18 October 1990, URL: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/la/apost\_constitutions/documents/hf\_jp-ii\_apc\_19901018\_index-codex-can-ecclorient.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>167</sup> Articles 39 to 47 of the Apostolic Constitution "Pastor Bonus", Rome, 28 June 1988, URL: www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/apost\_constitutions/documents/hf\_jp-ii\_apc\_19880628\_pastor-bonus.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года). После подготовки данного тематического документа Папа Франциск издал 19 марта 2022 года апостольскую конституцию "Praedicate Evangelium" («Провозглашать Евангелие»), отменяющую и заменяющую конституцию "Pastor Bonus" («Пастырь Добрый») от 5 июня 2022 года. Статьи с 44 по 52 посвящены вопросу Секретариата государства, задуманного как Папский секретариат, который включает в себя три отдела. Один из них — Отдел отношений с государствами и международными организациями. С текстом новой апостольской конституции можно ознакомиться на сайте https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/03/19/0189/00404.html.

и применимое непосредственно к верующим в вопросах, которыми она занимается.

- 115. В течение нескольких десятилетий и вплоть до 1870 года Папа выполнял полномочия единого главы Католической церкви и главы Папской области, которая занимала приблизительно третью часть Апеннинского полуострова и столицей которой был Рим. В то время Святой Престол пользовался правом дипломатического представительства в его активной и пассивной форме в рамках практики, начало которой было положено в Византийской империи и в связи с которой Святой Престол аккредитовывал своих представителей при государствах, которые, со своей стороны, с конца XV века начали аккредитовывать своих постоянных дипломатических представителей при Святом Престоле. В связи с этим в Положение о рангах дипломатических представителей, включенное в Протокол Парижского мирного договора, принятый на встрече 19 марта 1815 года в ходе Венского конгресса <sup>168</sup>, было официально закреплено положение о том, что нунции и Папские легаты являются послами или дипломатическими представителями первого класса, а также была признана возможность удостоить Папских представителей соответствующим рангом, в связи с чем на них можно было возлагать функции дипломатического корпуса в государствах, при которых они были аккредитованы.
- 116. В то же время Святой Престол подписывал документы, имеющие характер договоров и обычно называемые конкордатами, для решения вопросов, связанных с юридическим статусом Католической церкви на территории соответствующего государства, а также рассмотрения тем, представляющих общий интерес для Церкви и конкретного государства; Папа участвовал в разрешении споров между христианскими монархиями и официально закреплял за ними их права на определенные территории, как, например, это произошло в папских грамотах, изданных Папой Александром VI в 1493 году после открытия Америки Христофором Колумбом и легших в следующем году в основу Тордесильясского договора между Испанией и Португалией. При этом он также осуществлял от имени Папской области консульское право как в активной, так и в пассивной форме.
- 117. После взятия Рима войсками короля Виктора Эммануила II 20 сентября 1870 года и провозглашения этого города столицей Италии Святой Престол был на деле лишен территории, на которую до этого распространялись его суверенитет и юрисдикция. В знак протеста Папа заперся в Ватикане, что стало поводом для рассмотрения «Римского вопроса» и привело к подписанию Святым Престолом и Италией 11 февраля 1929 года Латеранских соглашений, которые вступили в силу с 7 июня того же года и в соответствии с которыми Италия признала за городом Ватикан статус суверенной территории, управляемой Святым Престолом 169.
- 118. Между тем итальянский парламент утвердил Закон № 214 о гарантиях прерогатив Верховного понтифика и Святого Престола и об отношениях между государством и церковью от 13 мая 1871 года <sup>170</sup>, который Святой Престол отказался принимать, поскольку, среди прочих аспектов, этот закон носил односторонний характер и согласно ему за Святым Престолом признавалось лишь право

<sup>168</sup> Cm. articles 1 and 2 of Regulation Concerning the Relative Ranks of Diplomatic Agents, Congress of Vienna (March 19, 1815), *Yearbook of International Law Commission*, 1956, vol. II, p. 133.

22-02934 **35/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> См. articles 2 and 3 of the Trattato fra la Santa Sede e l'Italia (1929), at <a href="https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf">https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf</a> (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> Sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa (071U0214), URL: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1871/05/15/134/sg/pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

узуфруктуария в отношении Ватикана и некоторых других объектов. Вместе с тем в связи с рассматриваемым здесь вопросом в «закон о гарантиях» было включено положение, в соответствии с которым Италия признавала за Святым Престолом активное и пассивное осуществление права дипломатического представительства, позволяющее предоставлять аккредитованным при нем дипломатическим представителям такие же милости и иммунитеты, как и лицам, аккредитованным при главе итальянского государства, а также обращаться с Папскими легатами так же, как это было принято в отношении итальянских дипломатических представителей, и наделять их такими же привилегиями в поездках в другие страны и обратно.

- 119. Особенно актуальным является тот факт, что в период с 1870 по 1929 год Святой Престол неизменно пользовался правом дипломатического представительства как в активной, так и в пассивной форме, в связи с чем за этот период увеличилось число государств, поддерживающих дипломатические отношения со Святым Престолом. С таким государством, как Франция, например, дипломатические отношения сохранялись до 1904 года, после чего были прерваны на 17 лет, однако в мае 1921 года, за 8 лет до вступления в силу Латеранских соглашений, снова были восстановлены.
- 120. В это же время, в течение рассматриваемого периода, Святой Престол подписал несколько конкордатов с такими странами, как Португалия (1886 год), Колумбия (1887 год), Польша (1925 год) и Литва (1927 год). Кроме того, следует напомнить о посреднических усилиях Папы Льва XIII в 1885 году в связи со спором между Испанией и Германией по поводу Каролинских островов, а также об усилиях и действиях Папы Бенедикта XV, направленных на то, чтобы положить конец Первой мировой войне.
- 121. Что касается осуществления консульского права, то в связи с концепцией, связывающей его с обеспечением сохранности территориального суверенитета, Святой Престол не настаивал на отправке и приеме консулов, однако важно отметить, что это не привело к официальному отказу в выдаче папским консулам экзекватуры. В связи с этим стоит рассмотреть дела Папского консула в Нью-Йорке, которого правительство Соединенных Штатов считало таковым до самой его кончины в 1895 году, и Папского консула в Антверпене, которому правительство Бельгии выдало в 1872 году консульскую экзекватуру, но который, настояв на сохранении Папой своих обычных полномочий, отказался от нее, так и не вступив в должность 171.
- 122. С момента вступления в силу Латеранских соглашений 1929 года Папа считался единым главой Католической церкви и главой Государства города Ватикан. В большей части международной деятельности, которую в настоящее время ведет Святой Престол, он действует в своем качестве представителя руководящего органа и Католической церкви. В связи с этим Святой Престол пользуется своим правом дипломатического представительства в активной и пассивной формах, признав в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 года нунций и интернунций дипломатическими представителями первого и второго класса, соответственно, а также возможность признания за представителем Святого Престола первенства в порядке исключения из общего критерия старшинства 172.

<sup>171</sup> Cardinale, *The Holy See and International Order* (см. сноску 165 выше), pp. 183, 283–284 and 288; and Adolfo Maresca, *Las Relaciones Consulares* (Madrid, Aguilar, 1974), p. 34.

<sup>172</sup> См. статью 14 Венской конвенции о дипломатических сношениях (Вена, 18 апреля 1961 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, No. 7310, p. 95.

- 123. Святой Престол заключает с государствами конкордаты и договоры такого рода 173, а также является участником ряда многосторонних договоров, таких как Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года, Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года 174 и Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года. В свою очередь Святой Престол участвует в работе международных организаций 175 либо в качестве члена, как в случае Международного агентства по атомной энергии, одним из основателей которой он является, либо в качестве наблюдателя, как, например, в Организации Объединенных Наций, а также с учетом своей миротворческой миссии принимает меры по мирному урегулированию споров, что сначала произошло в период папства Иоанна Павла II в рамках миссии добрых услуг, а потом в рамках посреднических усилий в урегулировании спора между Аргентиной и Чили в Южном полушарии, которые привели к заключению Договора о мире и дружбе, подписанного обоими государствами в городе Ватикан 29 ноября 1984 года 176 при «моральной поддержке» Святого Престола.
- 124. С другой стороны, удовлетворяя положения Конвенции о правах и обязанностях государств, Государство — город Ватикан считается государством, поскольку располагает в соответствии с положениями Латеранских соглашений 1929 года собственной территорией, населением (состоящим из лиц, проживающих в Ватикане или имеющих гражданство Ватикана в связи с выполнением ответственных задач перед Святым Престолом или самим Ватиканом, а также кардиналов, проживающих в Риме или Ватикане), правительством и государственным устройством (поскольку Ватикан имеет свои органы управления и свою правовую систему, которая включает каноническое право, а также нормы, установленные самим Ватиканом), а также способностью взаимодействовать с другими государствами и субъектами международного права <sup>177</sup>. На международном уровне следует отметить, что в силу Латеранских соглашений, а также, как это было признано во время Второй мировой войны, территория Ватикана является нейтральной и неприкосновенной и что, в соответствии с его основополагающим законом, Государство — город Ватикан представлен Государственным секретариатом Святого Престола 178. В частности, на уровне некоторых договоров и организаций технического плана, таких как Всемирный почтовый союз и Международный союз электросвязи, Святой Престол действует от имени Государства — города Ватикан<sup>179</sup>.
- 125. Государство город Ватикан не является самоцелью, однако на практике именно он является инструментом или средством, гарантирующим независимость Святого Престола от любого другого государства или власти в мире. Тем

173 См. список государств, с которыми Святой Престол поддерживает дипломатические отношения, по адресу https://www.vatican.va/roman\_curia/secretariat\_state/index\_attivita-diplomatica\_it.htm (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

22-02934 **37/126** 

<sup>174</sup> Венская конвенция о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 года), United Nations, Treaty Series, vol. 596, I-8638, p. 261.

<sup>175</sup> См. список международных организаций, в которых состоит Святой Престол, по адресу https://www.vatican.va/roman\_curia/secretariat\_state/org-intern/documents/ rc segstat 20100706 org-internaz-2009 it.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 1399, No. 23392, p. 89.

<sup>177</sup> См. Nuova Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano (Rome, 26 November 2000), URL: www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/LanuovaLeggefondamentale.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>178</sup> См. Trattato fra la Santa Sede e l'Italia (1929), URL: www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>179</sup> См. международные организации, членом которых является Святой Престол, по адресу https://www.vaticanstate.va/it/stato-governo/rapporti-internazionali/partecipazioni-adorganizzazioni-internazionali.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

не менее, как уже говорилось, основная роль в международной деятельности принадлежит не Государству — городу Ватикан, а Святому Престолу как органу управления и представительству Католической церкви. В качестве примера можно привести период между 1870 и 1929 годами, в течение которого Святой Престол был практически лишен суверенитета над какой-либо территорией, но продолжал активно и пассивно пользоваться своим правом дипломатического представительства, заключая соглашения, имеющие характер договоров, и принимая меры в вопросах мирного урегулирования споров.

#### В. Суверенный Мальтийский орден 180

- 126. Суверенный Мальтийский орден возник в XI веке, когда по инициативе торговцев из города Амальфи, расположенного на севере Апеннинского полуострова, был создан странноприимный дом (госпиталь) для паломников в Иерусалиме. Впоследствии под покровительством святого Иоанна Крестителя был учрежден рыцарский орден, который был одобрен Святым Престолом в 1113 году.
- 127. Благотворительная работа Ордена сопровождалась также мероприятиями военного характера в связи с его активным участием в защите христиан на Святой Земле вплоть до захвата мусульманами в 1291 году Сен-Жан д'Акр. После этого Орден переместился на остров Кипр, а затем, чуть позже, с 1310 года на остров Родос. Орден сохранял свою юрисдикцию над этой территорией до конца 1522 года, после чего остров был завоеван турками-османами.
- 128. В 1530 году Карлос I (Карл V), император Священной Римской империи, уступил Ордену (по ходатайству Папы) территории Мальты, Гоцо и Триполи. В последующие период и до 1798 года, когда произошло вторжение на Мальту и ее оккупация французскими войсками под предводительством Наполеона Бонапарта, остров находился под юрисдикцией Ордена. В то время во всех аспектах Орден действовал на международной арене таким же образом, каким действовали государства.
- 129. После того как рыцарям Ордена пришлось уступить остров французам, британцы изгнали рыцарей с Мальты. Позже, несмотря на положения Амьенского договора 1802 года 181, которые касались возвращения Мальты рыцарям Ордена, Великобритания сохраняла контроль над островом.
- 130. Между тем с учетом предоставленной Российской Федерацией информации следует отметить, что:
  - «(...) 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

<sup>180</sup> Для данного раздела были приняты во внимание, в частности, следующие публикации: Ruda Santolaria, Los Sujetos de Derecho Internacional (см. сноску 150 выше), pp. 70–74; Piero Valentini, L'ordine di Malta. Storia, giurisprudenza e relazioni internazionali (Rome, De Luca Editori d'Arte, 2016); Charles d'Olivier Farran, "La Soberana Orden de Malta en el Derecho Internacional" (Lima, Ed. Lumen S.A., 1955). Также была изучена соответствующая информация, представленная на официальном сайте Суверенного Мальтийского Ордена https://www.orderofmalta.int/es/orden-de-malta/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> Tratado Definitivo de Paz entre el Rey de España y las Repúblicas Francesa y Bátava de una parte, y el Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda de la otra (Amiens, 27 de marzo de 1802), Alejandro del Cantillo (ed.), *Tratados de paz y de comercio desde el año 1700 hasta el día*, Madrid, Imprenta de Alegria y Charlain, 1843, p. 702.

- отношения с Мальтийским орденом ещё в течение нескольких десятилетий до  $1817 \, \text{года}$ »  $^{182}$ .
- 131. В 1834 году Орден учредил свою штаб-квартиру в Риме, где и находится по сей день, не осуществляя юрисдикции ни над какой территорией.
- 132. Вместе с тем крайне важно отметить, что, согласно решению кардинала от 24 января 1953 года и Конституции Ордена от 1961 года 183, Орден является как субъектом международного права, так и религиозным орденом, признаваемым Святым Престолом. В роли первого, т. е. в качестве субъекта международного права, Мальтийский орден взаимодействует со Святым Престолом через Государственный секретариат, а в роли второго через посредничество дикастерий и органов Римской курии, ответственных за религиозные ордены.
- 133. После потери Мальты в 1798 году деятельность Ордена больше не носит военного характера, а сам Орден концентрируется в своей работе на благотворительности, предоставляя необходимую поддержку при стихийных бедствиях, чрезвычайных или гуманитарных ситуациях и конфликтах. В связи с этим Орден заключает соглашения с различными государствами, в рамках которых он осуществляет свою вспомогательную и гуманитарную деятельность.
- 134. Мальтийский орден имеет свою собственную структуру управления, возглавляемую Великим магистром, проживающим в Риме, и свое собственное законодательство мальтийское право, в котором выделяются Конституция 1961 года и Кодекс 1966 года с соответствующими поправками. В отличие от других рыцарских орденов, учрежденных столетия назад в некоторых европейских государствах и входивших в них, Мальтийский орден как раньше, так и сейчас имеет присутствие в государствах на разных континентах, но не подчиняется ни одному из них и не является подданным ни одного из этих государств.
- 135. Мальтийский орден, также известный как Суверенный военный гостеприимный орден Святого Иоанна, Иерусалима, Родоса и Мальты, в знак внимания к различным местам, в которых располагалась его штаб-квартира на протяжении всего периода его существования, сохраняет право дипломатического представительства как в активной, так и в пассивной форме. Таким образом, Орден поддерживает дипломатические отношения более чем со 100 государствами, а также с Европейским союзом. В частности, в приведенной выше Российской Федерацией информации говорится о восстановлении ею своих официальных отношений с Мальтийским орденом на основании Протокола от 21 октября 1992 года 184.
- 136. В то же время Мальтийский орден имеет постоянные представительства при Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждениях, а также делегации или представительства при других международных организациях. Кроме того, Мальтийский орден заключает договоры с различными государствами по вопросам, связанным в основном с его работой по оказанию гуманитарной помощи, и сотрудничает с некоторыми международными организациями в деле выполнения этой миссии.
- 137. В заключение следует отметить, что административные и судебные органы Италии, на территории которой с XIX века располагается штаб-квартира Ордена, в различных постановлениях определили характер Ордена как субъекта

22-02934 **39/126** 

<sup>182</sup> Представление Российской Федерации, п 35.

<sup>183</sup> Конституция и Кодекс Суверенного военного гостеприимного ордена Святого Иоанна, Иерусалима, Родоса и Мальты, обнародованные 27 июня 1961 года, исправленные на чрезвычайном заседании Генерального Капитула 28–30 апреля 1997 года, опубликованные в «Официальном Бюллетене» Ордена, специальное издание от 12 января 1998 года.

<sup>184</sup> Представление Российской Федерации, п. 13.

международного права, обладающего неприкосновенностью и дарующего иммунитеты и привилегии своим подданным, а также тем, кто занимает высшие должности в его структуре управления и действует от его имени. В частности, речь идет о решении от 10 марта 1932 года 185, вынесенном Объединенной секцией Кассационного суда, решении от 13 марта 1935 года 186, вынесенном Первой гражданской секцией Кассационного суда, а также позднее принятом решении от 13 февраля 1991 года, вынесенном Гражданской секцией Верховного кассационного суда 187.

#### С. Правительства в изгнании

- 138. Что касается исключительных ситуаций, когда происходит оккупация территории государства третьей стороной или возникают обстоятельства, серьезно влияющие на институциональное устройство внутри государства, в различные моменты истории создавались правительства в изгнании, которые, не имея возможности контролировать территорию государства или ее часть, выполняли на международном уровне функции представительства государства, оказавшегося в такой ситуации.
- 139. Правительства государств, оказавшихся в упомянутых исключительных обстоятельствах, перемещаются на территорию, находящуюся под юрисдикцией третьих государств, которые их принимают, и осуществляют оттуда свои права дипломатического представительства, права на заключение договоров, участие в международных организациях, оказание помощи своим гражданам и предпринимают своевременные действия для сохранения активов, товаров, прав и интересов своих государств за рубежом.
- 140. Важно отметить, что, несмотря на то что пострадавшее государство не осуществляет контроль над всей или большей частью территории, которая может быть оккупирована другим государством или группой государств, оно сохраняет за собой статус государства. Это позволяет ему сохранять свою правосубъектность на международном уровне, и, несмотря на исключительную ситуацию, в связи с которой государство не может сохранять контроль над своей территорией, существование, в частности, правительства в изгнании, которое берет на себя функции представителя государства, является доказательством его преемственности.

#### 141. Как справедливо в этой связи заметил Стефан Тальмон:

«согласно преобладающему в юридической литературе мнению, «правительство в изгнании» является не субъектом международного права, а «представительным органом» субъекта международного права — «государства» — и, как таковое, хранителем его суверенитета. Таким образом, никакого «правительства» — ни в изгнании, ни на месте — без правового

**40/126** 22-02934

\_

<sup>&</sup>lt;sup>185</sup> Sezioni unite: Udienza 10 marzo 1932, Pres. Barcellona P., Est. Casati, P. M. Giaquinto (concl. conf.); S. O. Gerosolimitano, detto di Malta (Avv. Chiovenda, Gozzi) c. Brunelli (Avv. Scialoja, Massari, Fanna), Tacoli (Avv. Carnelutti, Donatelli, Troiani), Tiepolo (Avv. Persico, Zironda) e Medina (Avv. De Notaristefani, Tagliapietra, Landi), *Il Foro Italiano*, vol. 57, Part One (1932), pp. 543–547.

Sezione I civile: Udienza 13 marzo 1935, Pres. ed est. Casati, P. M. Dattino (concl. diff.); Nanni (Avv. Merolli) c. Pace (Avv. Astorri) e Sovrano Militare Ordine di Malta, *Il Foro Italiano*, vol. 60, Part One (1935), pp. 1485-1493.

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> Sezione I civile: Sentenza 5 novembre 1991, n. 11788, Pres. Corda, Est. Senofonte, P.M. Donnarumma (concl. diff.); Sovrano militare Ordine di Malta (Avv. Marini) c. Min. Finanze (Avv. dello Stato Olivo). Cassa Comm. trib. centrale 17 ottobre 1987, n. 7334, *Il Foro Italiano*, vol. 114, Part One (1991), pp. 3335-3337.

существования государства, которое это правительство представляет, логически быть не может»  $^{188}$ .

- 142. В качестве примера можно привести случай с правительством Бельгии во время Первой мировой войны. В этой связи 11 октября 1914 года президент Франции Раймон Пуанкаре заверил короля Альберта I, что «правительство Республики (...) немедленно примет необходимые меры, чтобы гарантировать пребывание во Франции Его Величества и его министров в условиях полной независимости и суверенитета» 189. Хотя король Альберт I оставался в Вёрне за линией фронта, проходящей вдоль реки Изер, на единственном не оккупированном клочке бельгийской территории, в период с 1914 по 1918 год бельгийское правительство в изгнании, возглавляемое бароном Шарлем де Броквилем, выполнявшим функции премьер-министра и главы кабинета министров, работало из пригорода французского города Гавр, Сент-Адрес.
- 143. Кроме того, уместно привести примеры императора Хайле Селассие I, который в 1936 году после итальянского вторжения в Эфиопию первоначально переехал в Иерусалим, находившийся тогда в подмандатной Палестине, а затем в Бат (Соединенное Королевство)<sup>190</sup>, а также правительств других стран, находившихся в изгнании во время Второй мировой войны, таких как Бельгии, Нидерландов и Норвегии в Лондоне; Люксембурга в Монреале и Лондоне; Греции в Каире, а затем в Лондоне; Югославии в Иерусалиме, Лондоне, Каире и снова в Лондоне<sup>191</sup>; а также Польши в Лондоне<sup>192</sup>.
- 144. В связи с приведенными примерами особенно важно рассмотреть решение этого вопроса со стороны Соединенного Королевства, которое приняло во время Второй мировой войны большинство правительств в изгнании, гарантируя их членам иммунитеты и привилегии на территории Великобритании в соответствии с Законом о дипломатических привилегиях (продление действия) 1941 года и Законом о дипломатических привилегиях (продление действия) 1944 года 193. В частности, в деле Аманд генеральный прокурор Великобритании выделил критерии для приглашения, принятия и признания, когда, ссылаясь на правительство Нидерландов в изгнании, заявил:

«В суде генеральный прокурор заявил, что правительство Нидерландов на данный момент является правительством, союзным Его Величеству Королю Великобритании и Северной Ирландии и обосновавшимся в Соединенном Королевстве; что оно учреждено и выполняет свои функции в Соединенном Королевстве с согласия и по приглашению правительства Его Величества в Соединенном Королевстве, и что правительство его Величества признало Ее Величество Королеву Вильгельмину и ее правительство высоко компетентными в выполнении законодательных,

22-02934 41/126

<sup>188</sup> Talmon, "Who is a legitimate government in exile?" (см. сноску 158 выше), р. 501.

<sup>189</sup> Цитата взята из Talmon, "Who is a legitimate government in exile?" (см. сноску 158 выше), р. 518.

Lutz Haber, "The Emperor Haile Selassie I in Bath, 1936-1940", in Trevor Fawcett (ed.), Bath History, vol. 3 (Gloucester, Alan Sutton Publishing, 1990).

<sup>&</sup>lt;sup>191</sup> Maurice Flory, Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France libre, 1939–1945 (Paris, Pedone, 1952), p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup> George V. Kacewicz, Great Britain, the Soviet Union and the Polish Government in Exile (1939-1945), Studies in Contemporary History, vol. 3 (The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1979), p. IX.

<sup>193</sup> Flory, Le statut international (см. сноску 191 выше), р. 21.

административных и всех других функций, возложенных на суверена и правительство Нидерландов» <sup>194</sup>.

В этом деле признается также, что правительство Нидерландов в изгнании, размещенное в Лондоне, обладает всей полнотой власти над голландскими гражданами, проживающими в Англии<sup>195</sup>.

- 145. В отношении этого правительства Нидерландов в изгнании представляется уместным напомнить, что оно также было признано Соединенными Штатами Америки, о чем говорится в сообщении Государственного департамента, направленном министру финансов в связи с нотой о дипломатическом представительстве Нидерландов № 4934 от 14 июня 1940 года; согласно этому сообщению, «[п]равительство Соединенных Штатов по-прежнему признает в качестве правительства Королевства Нидерландов Королевское правительство Нидерландов, которое временно размещено и выполняет свои функции в Лондоне» <sup>196</sup>.
- 146. Точно так же, что касается правительства Норвегии в изгнании, то в деле  ${\it Порентиен против Лиддена}^{197}$  приводится информация о том, что это правительство было признано Соединенным Королевством в качестве «правительства де-юре всего Королевства Норвегия»  $^{198}$ .
- 147. В то же время в отношении ситуации в Польше во время Второй мировой войны следует также отметить, что трибуналы Соединенных Штатов рассмотрели дела Re Skewrys' Estate, Re Murika<sup>199</sup> и Re Flaum's Estate<sup>200</sup>, постановив следующее:

«Хотя Польша находится под гнетом вражеской оккупации, ее суверенитет остается нетронутым, и Соединенные Штаты полностью признают существующие договорные обязательства о взаимной помощи, включая консульские права. Условия договора между Республикой Польша и Соединенными Штатами Америки (Договор о дружбе, торговле и консульских правах, от 15 июня 1931 года, ратифицирован и подтвержден 10 июля 1933 года; 48 U.S. Stat. 1507), следовательно, являются обязательными для

<sup>&</sup>lt;sup>194</sup> In re Amand, King's.Bench Division, Law Reports of the Incorporated Council of Law Reporting, 1941, vol. II (London, 1941), p. 239; цитата взята из Flory, Le statut international (см. сноску 191 выше), p. 36.

<sup>&</sup>lt;sup>195</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>196</sup> *Ibid.*, р. 36. Письмо помощника секретаря Государственного департамента Соединенных Штатов Америки, Вашингтон, округ Колумбия, от 27 июня 1940 года, адресованное министру финансов. В этом сообщении дается ссылка на королевский указ Нидерландов от 24 мая 1940 года; ноту Государственного департамента от 13 июня 1940 года, адресованную королевскому дипломатическому представительству Нидерландов в Вашингтоне, округ Колумбия; и ноту № 4934 от 14 июня 1940 года, в которой содержится ответ королевского дипломатического представительства Нидерландов в Вашингтоне, округ Колумбия, Государственному департаменту. URL: https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/049\_11\_0005.pdf. Кроме того, об этом упоминается в деле *Anderson v. N.V. Transandine Handelsmaatschappij* (289 N.Y. 7; Annual Digest, 1941-2, Case No. 4), cited by Whiteman, Marjorie (director), Digest of International Law, vol. 2, Washington, D.C.: Department of State Publication 7553, 1963, p. 475.

<sup>&</sup>lt;sup>197</sup> Lorentzen v. Lydden, The Law Reports 1942, vol. II, pág. 202.

<sup>198</sup> Lorentzen v. Lydden ([1942] 2 K.B. 202), cited in Marjorie Whiteman (ed.), Digest of International Law, vol. 2 (Washington, D.C., Department of State Publication 7553, 1963), р. 475. См. также Flory, Le statut international (см. сноску 191 выше), р. 37.

<sup>199</sup> Re Skewrys 'Estate, Re Murika, 46 N.Y.S. 2d 942 (reproduced in International Law Reports, vol. 12, p. 424).

<sup>&</sup>lt;sup>200</sup> Re Flaum's Estate, 42 N.Y.S. 2d 539 (reproduced in International Law Reports, vol. 12, p. 425).

выполнения и подлежат соблюдению во всех судах этого государства. (Matter of Schurz, 28 N.Y.S. 2d 165.)»<sup>201</sup>.

148. С другой стороны, стоит упомянуть более недавний случай с Камбоджой, на территорию которой в декабре 1978 года вторглись вьетнамские войска и в которой 7 января 1979 года была провозглашена так называемая Народная Республика Кампучия, в результате чего Комитет по проверке полномочий и Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций отклонили предложение о том, чтобы представители этого мнимого правительства заняли место Камбоджи в Организации при том понимании, что на практике территория Камбоджи или подавляющая ее часть находилась под контролем вьетнамских вооруженных сил. Более того, при поддержке большинства членов Комитета по проверке полномочий и государств — членов Организации в Генеральной Ассамблее представительство Камбоджи в Организации Объединенных Наций в этих обстоятельствах было сохранено за правительством Демократической Кампучии<sup>202</sup>.

149. В связи с этим случаем особенно уместно привести слова бывшего Постоянного представителя Сингапура Томми Ко, который в своем выступлении перед Генеральной Ассамблеей 18 сентября 1981 года заявил следующее:

«Последний довод, который приводился в поддержку предлагаемой поправки, состоит в том, что правительство Демократической Кампучии не осуществляет контроля над всей территорией Кампучии и ее населением. Я согласен, что при обычных обстоятельствах при решении вопроса о признании какого-либо правительства мы руководствуемся двумя критериями: это контроль над территорией и повседневный контроль за соблюдением законов населением. Однако это общее правило не применяется, когда страна подвергается вторжению или оккупации другой страной. В обоснование моего утверждения мне достаточно лишь напомнить делегациям, что в ходе Второй мировой войны правительства нескольких союзных стран, оккупированных нацистской Германией, нашли убежище за границей. Они продолжали функционировать в изгнании, и другие страны признавали их в качестве законных правительств этих оккупированных стран. Аналогичным образом Кампучия сегодня — это страна, которая подверглась иностранной вооруженной оккупации. Законное правительство этой страны ведет войну, оказывая сопротивление оккупационной армии. Обычные критерии контроля над территорией и над населением в этом случае неприменимы»<sup>203</sup>.

150. В следующем году тогдашний принц Нородом Сианук, возглавлявший коалиционное правительство Демократической Кампучии, выступил 25 октября 1982 года перед Генеральной Ассамблеей, подчеркнув, что на северо-западе,

201 S. Griffiths, "Matter of Skewrys", Opinion, 21 February 1944; URL: https://casetext.com/case/matter-of-skewrys. См. также H. Lauterpacht (ed.), Annual Digest and Report of Public International Law Cases, vol. 12 (London, Butterworth, 1949), pp. 424-425.

<sup>203</sup> A/36/PV.3, п. 117.

22-02934 **43/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> См. Меморандум заместителю Генерального секретаря по политическим вопросам и делам Генеральной Ассамблеи, озаглавленный «Вопрос о представительстве Демократической Кампучии на возобновленной тридцать третьей сессии Генеральной Ассамблеи. Предварительная рассадка представителей государства-члена, кандидатуры которых оспариваются. Требуемое большинство для пересмотра полномочий представителей, уже принятых Генеральной Ассамблеей. Генеральная Ассамблея не связана решениями других органов Организации Объединенных Наций относительно представительства», United Nations Juridical Yearbook 1979, р. 166. См. также А/34/500 и А/34/PV.4 и Corr.1; А/35/484 и А/35/PV.35; А/36/517 и А/36/PV.3; А/37/543, А/37/PV.42 и А/37/PV.43; А/38/508; А/39/574; А/40/747; А/41/727; А/42/630; А/43/715; и А/44/639.

юго-востоке и северо-востоке страны есть освобожденные районы, но что основные города Камбоджи остаются под контролем оккупационных сил<sup>204</sup>. В этот же день, придерживаясь позиции Сингапура в отношении того, что в Организации от имени Камбоджи продолжает действовать правительство Демократической Кампучии, постоянный представитель Томми Ко привел в пример конкретные случаи правительств в изгнании тех стран, которые были оккупированы нацистской Германией во время Второй мировой войны<sup>205</sup>.

- 151. Еще одна заслуживающая упоминания ситуация наблюдалась в период с августа 1990 года по февраль 1991 года, когда в результате вторжения на территорию Кувейта и его оккупации со стороны Ирака правительство Кувейта обосновалось в Саудовской Аравии и продолжало представлять государство Кувейт оттуда. Кроме того, Кувейт также сохранил свое представительство при Организации Объединенных Наций и специализированных учреждениях системы Организации Объединенных Наций, таких как Международная организация гражданской авиации<sup>206</sup>.
- 152. В качестве примера можно привести и ситуацию, сложившуюся после государственного переворота 30 сентября 1991 года, организованного с целью свержения президента Гаити Жана-Бертрана Аристида, который при содействии многонациональных сил вернулся в страну в октябре 1994 года, что позволило ему завершить свой срок полномочий, на который он был избран демократическим путем. В этой связи особого внимания заслуживают совместные усилия Организации Объединенных Наций и Организации американских государств, направленные на преодоление таких обстоятельств. Так, можно сослаться, например, на резолюцию 47/20 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 24 ноября 1992 года о ситуации в области демократии и прав человека в Гаити, в которой подтверждается неприемлемость любого образования, созданного в результате той незаконной ситуации, и содержится требование о восстановлении законного правительства президента Жан-Бертрана Аристида вместе с полноценным осуществлением национальной конституции и полным соблюдением прав человека в Гаити.
- 153. Кроме того, в контексте этой ситуации в Гаити следует отметить, что Международный валютный фонд вместо полномочий делегации, назначенной правительством Порт-о-Пренса, которое фактически контролировало территорию и управляло этим государством-членом, принял в 1992 году полномочия делегации, назначенной находящимся в изгнании гаитянским правительством президента Гаити Жан-Бертрана Аристида. Такой позиции Фонд придерживался и в 1993, и в 1994 годах<sup>207</sup>.
- 154. Кроме того, как уже было сказано выше, следует отметить, что бывают случаи, которые не имеют прямого отношения к правительствам в изгнании, поскольку в таких случаях нет государства, от имени которого могло бы действовать такое правительство. Примером тому может служить Тибет, территория и население которого являются частью Китая, а духовный лидер которого, Далайлама, в последние годы выступает за автономное существование Тибета в составе этой страны.

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup> A/37/PV.42, пп. 23 и 30–31.

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> A/37/PV.43, п. 67.

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> Резолюция A28-7 Ассамблеи Международной организации гражданской авиации об авиационных последствиях вторжения Ирака в Кувейт, *United Nations Juridical Yearbook 1990*, at p. 176.

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> United Nations Juridical Yearbook 1992, p. 269; United Nations Juridical Yearbook 1993, p. 266; и United Nations Juridical Yearbook 1994, p. 174.

## D. Некоторые актуальные аспекты определенных международных документов

155. В контексте повышении уровня моря и угрозы, которую это явление представляет для сохранения государственности, особенно в случае малых островных развивающихся государств, следует отметить, что в самой Конвенции о правах и обязанностях государств подчеркивается, что права каждого государства вытекают из простого факта их существования в качестве «юридического лица» или субъекта международного права, а также то, что основные права государств не подвергаются какому-либо влиянию (статьи 4 и 5, соответственно). Это становится еще более важным при рассмотрении закрепленного в статье 3 права каждого государства защищать свою целостность и независимость, а также обеспечивать свою сохранность и процветание с учетом того, что осуществление этих прав не имеет иных ограничений, кроме осуществления прав других государств в соответствии с нормами международного права.

156. В соответствии с этим в статьях 10 и 12 Устава Организации американских государств установлено, что права каждого государства зависят от простого факта его существования в качестве «юридического лица» или субъекта международного права и что основные права государств не подвергаются какому-либо влиянию. В то же время в статье 13 Устава также предусматривается право государства на защиту своей целостности и независимости, как и на обеспечение своей сохранности, и вместе с тем указывается, что осуществление этих прав не имеет иных ограничений, кроме осуществления прав других государств в соответствии с нормами международного права 208.

157. В свою очередь, в статье III Хартии Организации африканского единства (ОАЕ) говорится о приверженности государств-членов таким принципам, как «уважение суверенитета и территориальной целостности каждого государства и его неотъемлемого права на независимое существование» <sup>209</sup>. Между тем, в статье 3 Учредительного акта Африканского союза среди целей Союза четко прописано, что он «защищает суверенитет, территориальную целостность и независимость своих государств-членов» <sup>210</sup>.

158. В этой связи правомерно утверждать, что, когда государство существует как таковое и в той мере, в какой оно отвечает положениям статьи 1 Конвенции о правах и обязанностях государств, оно обладает в соответствии с нормами международного права и принципом уважения прав других членов международного сообщества всеми возможностями для осуществления своих прав. Такие права не подлежат ущемлению и, безусловно, включают в себя право обеспечивать свою сохранность, то есть использовать для сохранения своего существования различные доступные средства, в том числе международное сотрудничество.

22-02934 **45/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>208</sup> Charter of the Organization of American States (Bogota, 30 April 1948), United Nations, *Treaty Series*, vol. 119, No. 1609, p. 3, arts 10, 12 and 13.

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> Charter of the Organization of African Unity (Addis Ababa, 25 May 1963), United Nations, Treaty Series, vol. 479, No. 6947, p. 39, art. III.

<sup>&</sup>lt;sup>210</sup> Constitutive Act of the African Union (Lomé, 11 July 2000), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2158, No. 37733, p. 3, art. 3.

## IV. Опасения относительно явления повышения уровня моря и некоторые меры, принятые в этой связи

- 159. В контексте рассмотрения вопроса о государственности примечательны заявления представителей малых островных развивающихся государств, с которыми те выступили в октября 2018 года в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.
- 160. В этой связи делегация Маршалловых Островов, выступая от имени Форума тихоокеанских островов, заявила следующее:

«Кроме того, непосредственно актуальными для региона являются вопросы, касающиеся государственности, безгражданства и миграции, обусловленной изменением климата, особенно с учетом возможности полного затопления целых атоллов» <sup>211</sup>.

161. Со своей стороны, основываясь на статье 1 Конвенции о правах и обязанностях государств, делегация Фиджи подчеркнула значение населения как одной из основных предпосылок существования государства, подчеркнув риск для его сохранения в связи с ситуациями миграции, которые могут возникнуть, если территории островных государств станут непригодными для проживания. Таким образом, Фиджи указало на то, что:

«Повышение уровня моря также способствует перемещению людей, проживающих в прибрежных населенных пунктах и на низколежащих атоллах. Одним из элементов государственности, описанных в статье 1 Монтевидейской конвенции 1933 года о правах и обязанностях государств, является наличие постоянного населения. Ожидается, что из-за повышения уровня моря население будет перемещаться не все сразу, а постепенно и неорганизованно. Кроме того, социальная структура общества будет медленно распадаться, что приведет к возникновению ряда проблем в правовой, экономической, финансовой, образовательной, культурной и многих других сферах»<sup>212</sup>.

162. Кроме того, Папуа — Новая Гвинея обратила внимание на то, что с сохранением государственности самими государствами тесно связано сохранение морских прав государств, поскольку только государства могут образовывать юрисдикционные морские зоны. В этом контексте Папуа — Новая Гвинея заявила, что:

«Поскольку только государства могут устанавливать морские зоны, важно, чтобы островные государства сохранили свой государственный статус в целях сохранения своих морских зон. Поэтому государственность является решающим фактором, связанным с вопросами о морских зонах»<sup>213</sup>.

163. Кроме того, Папуа — Новая Гвинея затронула еще один весьма важный вопрос, который необходимо рассмотреть при изучении аспектов, связанных с государственностью, а именно возможность возникновения ситуаций фактического безгражданства. В связи с этим она отметила:

<sup>&</sup>lt;sup>211</sup> Маршалловы Острова (от имени членов Форума тихоокеанских островов) (A/C.6/73/SR.20, п. 41)

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> Фиджи (https://www.un.org/en/ga/sixth/73/pdfs/statements/ilc/fiji\_1.pdf; A/C.6/73/SR.23, п. 63).

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Папуа — Новая Гвинея (A/C.6/73/SR.23, п. 36).

«Государственность сопряжена с потенциальной проблемой безгражданства, в том числе фактического безгражданства. Принцип предотвращения безгражданства в международном праве вытекает из права на гражданство, и в этой связи следует сослаться на Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства в качестве одного из правовых документов, которые должны быть учтены Комиссией»<sup>214</sup>.

- 164. В связи с этим при анализе явления повышения уровня моря и соответствующем особом упоре на государственность следует, среди прочего, рассмотреть следующие аспекты:
- a) территория государства может полностью уйти под воду или стать непригодной для проживания, что может сопровождаться перебоями в снабжении населения питьевой водой.
- b) в связи с этим может возникнуть массовое переселение людей на территорию других государств, что вызовет ряд вопросов о положении дел с правами и правовым статусом граждан государств, особенно пострадавших в результате этого бедствия, среди которых можно отметить следующие вопросы:
  - i) сохранение первоначальных национальности или гражданства, приобретение другой национальности или возможность обращаться к механизмам, дающим право на двойное гражданство или общее гражданство более чем одному правовому субъекту, в целях предотвращения ситуаций, связанных с фактическим безгражданством;
  - ii) способы предоставления дипломатической защиты, дипломатической помощи, консульской защиты и консульской помощи лицам, права которых могут быть нарушены или которым требуется помощь в третьих государствах; и
  - iii) возможности распространить на этих лиц положения, применимые к беженцам.
- с) правовое положение правительства государства, которое должно было обосноваться на территории другого государства, с учетом использования первым иммунитетов и привилегий, а также осуществления международных прав от имени пострадавшего государства, что свидетельствует о сохранении им своей международной правосубъектности. В то же время необходимо исследовать использование возможных механизмов или форм «цифрового правительства», равно как и способ, с помощью которого правительство государства, пострадавшего в результате подобных обстоятельств, могло бы действовать на благо населения, проживающего на территории государства, где находится правительство, или на территории других государств.
- d) сохранение пострадавшими в результате повышения уровня моря государствами своих прав в отношении морских районов, находящихся в пределах действия их юрисдикции, а также находящихся в них живых и неживых ресурсов. В этой связи целесообразно также обратить внимание на сохранение морских границ, установленных в силу договоренностей с другими государствами или в результате судебных или арбитражных решений международных судебных инстанций.

<sup>214</sup> Там же.

22-02934 47/126

- *e*) право на самоопределение населения государств, пострадавших в результате этого явления, в том числе право на сохранение населением, пострадавшим в результате повышения уровня моря, разных форм самобытности, например национальной, культурной или групповой.
- 165. С другой стороны, среди мер, которые применяются в разных странах для борьбы с проблемой повышения уровня моря, стоит отметить установку или укрепление заграждений или защитных сооружений и «польдеров». Это происходит в разных уголках земного шара и не только на уровне малых островных развивающихся государств. В связи с этим Бельгия<sup>215</sup> и Марокко<sup>216</sup> предоставили Комиссии международного права информацию о проводимой в настоящее время работе. В то же время была получена информация, касающаяся

<sup>215</sup> Бельгия (https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr\_belgium.pdf).

<sup>&</sup>lt;sup>216</sup> Марокко (https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr\_morocco.pdf).

Австралии $^{217}$ , Бельгии $^{218}$ , Франции $^{219}$ , Германии $^{220}$ , Сингапура $^{221}$ , Соединенного Королевства $^{222}$  и Соединенных Штатов $^{223}$ .

<sup>218</sup> European Environment Agency, "10 case studies. How Europe is adapting to climate change", Climate-ADAPT, European Climate Adaptation Platform, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018), URL: https://climate-adapt.eea.europa.eu/about/climate-adapt-10-case-studies-online.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

Ministry of Ecological Transition, "Adaptation des territoires aux évolutions du littoral", URL: https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-des-territoires-aux-evolutions-du-littoral (дата обращения: 25 февраля 2022 года); GIP Littoral 2030, "Stratégie Régionale de Gestion de la Bande Côtière", URL: https://www.giplittoral.fr/ressources/strategie-regionale-de-gestion-de-labande-cotiere (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Loi No. 2021-1104 du 22 août 2021 portant lute contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets", published in Journal Officiel de la République Française, JORF n°0196 du 24 août 2021, URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924 (дата обращения: 25 февраля 2022 года); "Fait du jour. Une digue à Fourques pour ne plus avoir peur du Rhône", ObjectifGard, URL: https://www.objectifgard.com/2019/07/09/fait-du-jour-une-digue-afourques-pour-ne-plus-avoir-peur-du-rhone/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Seasteading Institute, Recueil d'intentions réciproques entre La Polynésie française et The Seasteading Institute, URL: https://static.actu.fr/uploads/2017/01/Memorandum-of-Understanding-MOU-French-Polynesia-The-Seasteading-Institute-Jan-13-2017-1.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года); and Adapto, "Adapto, un projet LIFE", project partly financed by the European Union through the Life programme, URL: https://www.lifeadapto.eu/ adapto-un-projet-life.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

The Federal Government, "German Strategy for Adaptation to Climate Change", adopted by the German Federal cabinet on 17 December 2008, URL: https://www.preventionweb.net/ files/27772 dasgesamtenbf1-63.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Adaptation Action Plan of the German Strategy for Adaptation to Climate Change, adopted by the German Federal Cabinet on 31 August 2011, URL: https://www.bmuv.de/fileadmin/bmuimport/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan anpassung klimawandel en bf.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года); J.-T. Huang-Lachmann and J. C. Lovett, "How cities prepare for climate change: Comparing Hamburg and Rotterdam", Cities, 54 2015 pp. 36-44; Bob Berwyn, "Hamburg's Half-Billion-Dollar Bet", Hakai magazine, 05 May 2017, URL: https://hakaimagazine.com/news/hamburgs-half-billion-dollar-bet/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года); "Up a notch: Hamburg takes on sea level rise", Euronews, 26 July 2017, URL: https://www.euronews.com/2017/07/26/up-a-notch-hamburg-takes-on-sea-level-rise (дата обращения: 25 февраля 2022 года); HafenCity, Central innovation theme of the city of tomorrow, Infrastructure, URL: https://www.hafencity.com/en/urban-development/ infrastructure (дата обращения: 25 февраля 2022 года); and European Environment Agency, "10 case studies. How Europe is adapting to climate change", Climate-ADAPT, European Climate Adaptation Platform, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018), URL: https://climate-adapt.eea.europa.eu/about/climate-adapt-10-case-studies-online.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>221</sup> National Climate Change Secretariat Singapore, Strategy Group Prime Minister's Office, "Coastal Protection", URL: <a href="https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/coastal-protection/">https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/coastal-protection/</a> (дата обращения: 25 февраля 2022 года); and Audrey Tan, "National Day Rally 2019: Land reclamation, polders among ways S'pore looks to deal with sea-level rise", The Straits Times, URL: <a href="https://www.straitstimes.com/politics/national-day-rally-2019-land-reclamation-polders-among-ways-spore-looks-to-deal-with-sea">https://www.straitstimes.com/politics/national-day-rally-2019-land-reclamation-polders-among-ways-spore-looks-to-deal-with-sea</a> (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

Environment Agency, "Managing flood risk through London and the Thames estuary", Thames Estuary 2100 Plan, November 2012, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/322061/LIT7540\_43858f.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Houses of Parliament, Parliamentary Office of Science and Technology,

22-02934 **49/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>217</sup> Australia, Department of the Environment, New South Wales Coastline Management Manual, September 1990, URL: www.environment.gov.au/archive/coasts/publications/nswmanual/index.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года); and Environment Agency, "Coastal Adaptation Project: Review of international best practice", Halcrow Group Ltd., November 2008, pp. 25–31, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/292911/geho0409bpwi-e-e.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

- 166. Что касается малых островных развивающихся государств, то особого внимания заслуживают Мальдивские Острова, которые, столкнувшись с явлением повышения уровня моря, построили новый искусственный остров Хулумале недалеко от столицы Мале, расположенной на одноименном острове, а также возвели прибрежные заграждения, чтобы противостоять серьезной угрозе, которую представляет для этого государства повышение уровня моря 224.
- 167. В справочной записке от 31 декабря 2021 года, которую Форум тихоокеанских островов направил в Комиссию международного права в связи с подтемами о повышении уровня моря в отношении государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, некоторые члены Форума поделились информацией о своей практике строительства искусственных островов и установления или укрепления прибрежных заграждений в рамках стратегий противостояния такому явлению 225.
- 168. Что касается Островов Кука, то там нет искусственных островов, и в настоящее время их строительство не планируется. Вместе с тем:

В столице Раротонга принимаются некоторые меры по укреплению прибрежных зон, которые призваны защитить побережье от эрозии, включая эрозию, вызванную повышением уровня моря. В основном речь идет о сооружениях жестких конструкций, таких как бетонные волнорезы, волноломы и каменные стены. В настоящее время на одном из прибрежных участков ведется реализация экспериментального проекта, в котором в качестве меры защиты побережья используются наполненные песком мешки из геотекстильного материала. За мешками с песком были высажены травы ветивера и прочая растительность, чтобы к тому времени, когда мешков с песком будет недостаточно, побережье уже было бы покрыто растительностью. Это решение полуприродного характера может стать в будущем более популярным в Раротонге и на отдаленных островах. В Совместном национальном плане действий Островов Кука в качестве приоритетных мероприятий по предотвращению наводнений и защите от эрозии определяются строительство и модернизация берегозащитных сооружений 226.

"Sea Level Rise", Postnote, No. 363, September 2010, URL: https://www.parliament.uk/globalassets/documents/post/postpn363-sea-level-rise.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Environment Agency, "Thames Estuary 2100: 10-Year Review monitoring key findings", Policy Paper, Updated 22 February 2021, URL: https://www.gov.uk/government/publications/thames-estuary-2100-te2100/thames-estuary-2100-key-findings-from-the-monitoring-review#conclusion (дата обращения: 25 февраля 2022 года); and North West and North Wales Coastline, "Shoreline Management", URL: https://www.mycoastline.org.uk/shoreline-management-plans/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года). См. также ссылки на программу Polder2C's programme: Interreg 2 Seas Mers Zeeën, European Regional Development Fund, URL: https://polder2cs.eu/activities (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>223</sup> См., например, дело о мерах для сохранения побережья Луизианы, Соединенные Штаты Америки, Coastal Protection and Restoration Authority, URL: https://coastal.la.gov/our-plan/ и http://coastal.la.gov/wp-content/uploads/2017/04/2017-Coastal-Master-Plan\_Web-Book\_CFinal-with-Effective-Date-06092017.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>224</sup> Emma Allen, "Climate change and disappearing island States: pursuing remedial territory", Brill Open Law (2018), p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup> Представление Фиджи (от имени членов Форума тихоокеанских островов, а именно Австралии, Вануату, Кирибати, Маршалловых Островов, Микронезии (Федеративные Штаты), Науру, Новой Зеландии, Палау, Папуа — Новой Гвинеи, Самоа, Соломоновых Островов, Тонги, Тувалу и Фиджи) (31 декабря 2021 года). Представления размещены по адресу: <a href="https://legal.un.org/ilc/guide/8\_9.shtml#govcoms">https://legal.un.org/ilc/guide/8\_9.shtml#govcoms</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup> Там же, п. 17.

169. Тем временем Федеративные Штаты Микронезии пояснили, что в их Кодексе признается юрисдикция правительства в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений. Они также заявили, что в некоторых частях Федеративных Штатов Микронезии существует древняя практика строительства искусственных островов и подобных им сооружений в качестве резиденций и для демонстрации политической власти и авторитета. Таким образом, эти сооружения на острове Понпеи входят в список объектов Всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и недавно были внесены в список объектов Всемирного наследия, находящихся под угрозой, отчасти из-за угроз, связанных с повышением уровня моря<sup>227</sup>.

170. На Фиджи «правительство Фиджи возвело в местах проживания местных общин, которые столкнулись с проблемой повышения уровня моря, волнорезы. К ним относятся гибридные волнорезы, предназначенные для обеспечения защиты побережья и построенные недавно в деревне Виро, Овалау, с использованием оригинального сочетания решений, разработанных человеком и основанных на природных факторах, а также являющиеся более эффективными и менее затратными, чем бетонные стены» <sup>228</sup>.

171. Что касается Республики Маршалловых Островов, то там тоже нет последовательной практики строительства искусственных островов,

«[H]о укрепление береговой линии и островов посредством сооружения жестких конструкций входит в ряд плановых соображений в рамках национальных стратегий адаптации, в том числе в городских районах, так как в среднем по стране атоллы находятся на уровне от одного до двух метров выше уровня моря (в контексте долгосрочных прогнозов повышения уровня моря). Меры по укреплению береговой линии будут частично рассматриваться в рамках Закона о сохранении береговой линии 1998 года, а также Закона о Министерстве охраны окружающей среды 2018 года. Практика современного берегоукрепления или изменения структуры береговой линии восходит к ранним годам [после Второй мировой войны] и военным действиям [Соединенных Штатов] и с тех пор является одним из постоянных факторов последующего развития населенных пунктов. Вместе с тем такие структурные меры также могут привести к ряду негативных экологических последствий. В качестве общего наблюдения стоит отметить, что повышение уровня моря создает для государств, расположенных на атоллах, целый ряд трудностей в сфере планирования, реализации и осуществления политики»<sup>229</sup>.

172. На Соломоновых Островах для защиты береговой линии от последствий повышения уровня моря на острове Тулаги была построена постоянная бетонная стена. В то же время частными лицами по всей стране возводились полупостоянные стены для защиты своих частных набережных от повышения уровня моря. Сооружение искусственных островов в качестве средств защиты береговой линии является обычной практикой населения провинции Малаита, в частности в районах расположения лагун Лау на севере, Валанде на юге, Ист-Аре на востоке и Ланга-Ланга на западе. Там, где это целесообразно, приветствуется посадка деревьев и мангровых зарослей 230.

22-02934 **51/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>227</sup> Там же, п. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>228</sup> Там же, п. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> Там же, п. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>230</sup> *Ibid.*, pp. 6–7, para. 33.

173. Вместе с тем следует напомнить, что строительство искусственных островов для размещения лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, а также поднятие польдеров сопряжены с весьма существенными затратами, поэтому следует также оценивать воздействие этих мер на окружающую среду (например, коралловые рифы)<sup>231</sup>. От международного сообщества требуются ответные меры, которые будут носить предсказуемый характер и могут быть направлены на более долгосрочное сотрудничество на благо государств, наиболее пострадавших в результате такого явления, а также нахождение долгосрочных и экологически безопасных решений.

174. Выступление Мальдивских Островов в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в конце октября 2021 года с полной ясностью отражает сказанное, в частности в пунктах, где говорится:

«Для противодействия последствиям повышения уровня моря правительство Мальдивских Островов приняло широкий ряд мер по адаптации, включая строительство волноотбойных стен и восстановление пляжей. Вместе с тем на его усилия по защите береговой линии с помощью искусственных средств были потрачены огромные средства, однако они всего лишь позволили сохранить статус-кво. Адаптация сама по себе не является устойчивым решением проблемы продолжающегося повышения уровня моря. На усилия по повышению устойчивости к потрясениям и укреплению береговой линии уходит все большая доля национальных бюджетных средств, при этом ситуация лишь усугубилась в связи с дополнительными затратами, обусловленными пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). Поскольку многие малые островные и прибрежные государства не могут себе позволить в одиночку принимать меры по смягчению последствий повышения уровня моря, важно, чтобы международное сообщество общими усилиями оказывало этим государствам достаточную, предсказуемую и доступную помощь. В то же время необходимо сократить выбросы парниковых газов, чтобы предотвратить глобальное потепление, ведущее к повышению уровня моря»<sup>232</sup>.

#### V. Альтернативы государственности в будущем

175. Хотя до сих пор еще не возникало ни одной ситуации, когда вся территория суши одного государства была бы затоплена морем или стала бы непригодной для проживания, эволюция протекания явления повышения уровня моря и восприятие происходящего пострадавшими государствами, в частности теми, для которых эта угроза является гораздо более неминуемой и ощутимой, заставляет задуматься, с опорой на международное право, о вариантах, которые можно в данный момент использовать.

176. Ввиду серьезности данного вопроса целесообразно размышлять о такой ситуации еще до того, как она возникнет, и, следовательно, стоит разработать альтернативы, по которым можно было бы провести диалоги и обменяться мнениями и которые могли бы способствовать поиску наиболее подходящих решений. Такая деятельность может стать подспорьем в оценке, проводимой государствами — членами Организации Объединенных Наций и, в частности, государствами, которые могут быть непосредственно затронуты таким явлением, при рассмотрении каждого варианта или, в конечном итоге, объединении в процессе

<sup>&</sup>lt;sup>231</sup> Emma Allen, "Climate Change and Disappearing Island States..." (см. сноску 224 выше), pp. 5-6.

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup> Мальдивские Острова (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/21mtg\_maldives\_2.pdf; A/C.6/76/SR.21, п. 139).

анализа, который проводится в группах государств или индивидуально, элементов некоторых из этих вариантов с учетом конкретных ситуаций и решений, которые могут быть приняты их населением, руководствующимся правом на самоопределение.

177. Кроме того, в выступлении Исландии от имени стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи 28 октября 2021 года особое внимание было обращено на положение некоторых государств, которые несоразмерно больше страдают от повышения уровня моря, а именно:

«Помимо того, что территория государств может частично или полностью уйти под воду, повышение уровня моря может, например, усугубить деградацию земель, периодические наводнения и загрязнение пресной воды. Это угроза на многих уровнях и не в последнюю очередь для малых островных развивающихся государств, которые мало что сделали для того, чтобы вызвать изменение климата, но, скорее всего, больше других пострадают от него»<sup>233</sup>.

178. Вместе с тем в своем заявлении в Шестом комитете 29 октября 2021 года Сингапур отметил: «Для Сингапура, как и для других малых островных государств, расположенных в низколежащих районах, угроза, связанная с повышением уровня моря, является экзистенциальной. Мы решительно поддерживаем усилия по поиску возможных решений для облегчения участи уязвимых островных государств» <sup>234</sup>.

179. Мальдивские Острова, в свою очередь, отметили в тот же день следующее:

«Повышение уровня моря — отнюдь не гипотетическая проблема. Мы уже являемся свидетелями этого явления. Прибрежные государства и малые островные государства, расположенные в низколежащих районах, такие как... Мальдивские Острова, особенно уязвимы для последствий повышения уровня моря» <sup>235</sup>.

180. В информационной записке, подготовленной в рамках Форума тихоокеанских островов и направленной 31 декабря 2021 год в Комиссию международного права, говорится, что в этой области по-прежнему нет коллективно установленного критерия, однако это не помешало некоторым членам представить свои позиции и высказать свои предпочтения <sup>236</sup>.

181. Так, например, Папуа — Новая Гвинея заявила: «[э]ти вопросы также имеют для нас огромное значение в контексте повседневной жизни нашего народа в Тихоокеанском регионе» 237. В то же время Соломоновы Острова, ссылаясь на защиту лиц и государственность в рамках работы Исследовательской группы Комиссии международного права, заявили: «[т]акие темы имеют

22-02934 53/126

<sup>&</sup>lt;sup>233</sup> Исландия (от имени Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/19mtg\_nordic\_2.pdf; A/C.6/76/SR.19, п. 87).

<sup>&</sup>lt;sup>234</sup> Сингапур (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/20mtg\_singapore\_2.pdf; A/C.6/76/SR.20, п. 22).

<sup>&</sup>lt;sup>235</sup> Мальдивские Острова (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/ 21mtg\_maldives\_2.pdf; A/C.6/76/SR.21, п. 137).

<sup>&</sup>lt;sup>236</sup> Представление Фиджи (от имени членов Форума тихоокеанских островов, а именно Австралии, Вануату, Кирибати, Маршалловых Островов, Микронезии (Федеративные Штаты), Науру, Новой Зеландии, Палау, Папуа — Новой Гвинеи, Самоа, Соломоновых Островов, Тонги, Тувалу и Фиджи).

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup> Папуа — Новая Гвинея (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/ 22mtg\_papuanewguinea\_2.pdf; A/C.6/76/SR.22, п. 35).

большое значение для малых островных развивающихся государств, таких как Соломоновы острова... Мы настоятельно рекомендуем делегациям обсудить эти темы, чтобы мы могли найти международное решение того, что уже становится глобальной проблемой»<sup>238</sup>.

182. В этом смысле далее предлагаются некоторые альтернативы, которые никоим образом не следует рассматривать как окончательные или как исключающие возможность обсуждения других вариантов.

## А. Презумпция в отношении сохранения государственности соответствующего государства

- 183. Одна из первых альтернатив, в соответствии с тем, что было предварительно объявлено Ассоциацией международного права в Сиднее в 2018 году и другими странами, заключается в принятии четкой презумпции в пользу сохранения государственности.
- 184. В связи с этим Самоа, выступая от имени тихоокеанских малых островных развивающихся государств в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи 28 октября 2021 года, заявило следующее:

«Согласно международному праву, существует презумпция того, что государство, будучи созданным, будет продолжать существовать, особенно если, среди прочего, оно имеет определенную территорию и население» <sup>239</sup>.

185. Вместе с тем делегация Соломоновых Островов предложила Комиссии международного права выслушать мнения малых островных развивающихся государств, которые оказались в числе наиболее пострадавших от такого явления государств, подчеркнув следующее:

«В вопросе государственности Соломоновы Острова поддерживают четкую презумпцию в пользу сохранения государственности. 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 Монтевидейской конвенцией. Презумпцию сохранения государственности также, безусловно, подкрепляют принципы стабильности, определенности, предсказуемости и безопасности. Повышение уровня моря не может служить оправданием для отказа уязвимым государствам в жизненно важном представительстве на международном уровне»<sup>240</sup>.

#### 186. Тонга также подтвердила, что:

«В соответствии с международным правом, основными признаками государственности являются определенная территория и население. Для малых островных развивающихся государств это вопрос выживания. Поэтому Тонга подчеркивает необходимость безотлагательного решения вопросов,

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup> Соломоновы Острова (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/ 22mtg\_solomonis\_2.pdf; A/C.6/76/SR.22, п. 78).

<sup>&</sup>lt;sup>239</sup> Самоа (от имени тихоокеанских малых островных развивающихся государств) (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/19mtg\_psids\_2.pdf; A/C.6/76/SR.19, п. 71).

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup> Соломоновы Острова (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg\_solomonis\_2.pdf; A/C.6/76/SR.22, п. 81).

касающихся международно-правовых последствий этих возникающих проблему  $^{241}$ .

187. В то же время Тувалу сделало важный вывод, заявив:

«Мы признаем, что в статье 1 Монтевидейской конвенции подразумевается некое обсуждение вопроса об эффективной государственности. Что касается нашей страны, то, то, хотя мы еще не закончили проводить всеобъемлющий обзор нашей политики, мы отмечаем, что все чаще звучит аргумент о том, что критерии, предусмотренные Монтевидейской конвенцией, [применяются] только для определения рождения государства, а не для определения [продолжения существования] государства»<sup>242</sup>.

188. Вместе с тем Куба настаивала на сохранении осторожной позиции, заявив:

«К вопросу о возможной потере государственности в связи с повышением уровня моря следует подходить с большой осторожностью. Жизненно важно отстаивать принцип, согласно которому в случае, если малое островное государство теряет свою территорию в результате повышения уровня моря, оно не теряет свой статус международного субъекта со всеми соответствующими атрибутами. Решающую роль в этой связи будет играть международное сотрудничество» 243.

189. Латвия в свою очередь сослалась на свой собственный опыт:

«С учетом своего опыта сохранения государственности с момента своего основания в 1918 году и членства в Лиге Наций Латвия поддерживает мнение о том, что фактический контроль над территорией не всегда является необходимым критерием для продолжения юридического существования государств» <sup>244</sup>.

190. Кипр, ссылаясь на выдающегося юриста и адвоката Джеймса Кроуфорда и его знаменитый труд "The Creation of States in International Law" («Образование государств в международном праве»)<sup>245</sup>, уточнил, что:

«[ч]то касается вопросов государственности, то мы хотим подчеркнуть, что покойный судья Джеймс Кроуфорд ... отметил, что "государство не обязательно исчезает при существенных изменениях территории, населения или правительства или даже, в некоторых случаях, при сочетании всех этих трех факторов"» $^{246}$ .

191. Лихтенштейн, делая акцент на соблюдении права на самоопределение, обратил внимание на то, что:

«В прошлом правовые препятствия для сохранности определенного государства возникали в случаях, когда такое государство теряло контроль над своей территорией или населением, принадлежащим этому государству или проживающему на его территории. Вместо этого контроль над вышеупомянутыми территорией и населением берет на себя другое государство или правительство. В таких случаях препятствие заключалось в невыполнении первым государством первых трех критериев, изложенных в Монтевидейской конвенции, а именно: постоянное население, определенная

22-02934 55/126

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup> Тонга (A/C.6/76/SR.22, п. 120).

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Тувалу (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/23mtg\_tuvalu\_2.pdf; A/C.6/76/SR.23, п. 4).

 $<sup>^{243}</sup>$  Куба (A/C.6/76/SR.21, п. 32).

<sup>&</sup>lt;sup>244</sup> Латвия (A/C.6/76/SR.22, п. 75).

<sup>&</sup>lt;sup>245</sup> Crawford, The Creation of States (см. сноску 29 выше).

<sup>&</sup>lt;sup>246</sup> Кипр (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg\_cyprus\_2.pdf).

территория и правительство. Ситуации затопления территории в результате повышения уровня моря отличаются от изложенной выше ситуации в том плане, что территория и проживающее на ней население не обязательно попадают под контроль другого государства или правительства. Вместо этого в ситуациях повышения уровня моря можно по меньшей мере предположить, что в момент затопления как население, так и контролирующее его правительство продолжают существовать.

- ...Во всех обсуждениях вопроса о государственности в контексте повышения уровня моря необходимо отмечать, что на практике в случаях, к примеру, вражеской оккупации принято исходить из четкой презумпции сохранности государств и неприятия факта исчезновения какого-либо государства или страны, в том числе их прав и обязательств по международному праву. Такая презумпция должна применяться также в случае полного или частичного затопления территории государства или страны или перемещения населения с этой территории»<sup>247</sup>.
- 192. В этой связи следует отметить, что положения Конвенции о правах и обязанностях государств могут быть применимы при рассмотрении вопроса о том, является ли государство таковым с точки зрения его образования как субъекта международного права, а также в целом после самого момента образования. Вместе с тем бывают исключительные ситуации, когда, например, территория может быть полностью оккупирована другим государством или группой государств, но не влечет за собой исчезновения государства; как было отмечено выше, это актуально в том случае, если от имени пострадавшего государства действует правительство в изгнании, а само государство продолжает существовать и сохраняет свою международную правосубъектность.
- 193. Кроме того, в тех случаях, когда государства находятся в тяжелой ситуации, характеризующейся внутренним насилием или конфликтами немеждународного характера, которые продолжаются в течение нескольких лет, и когда нет правительства, осуществляющего контроль над большей частью территории и населением, или когда это правительство не признается другими членами международного сообщества, можно в принципе предположить, что государства, оказавшиеся в таких ситуациях, не прекращают свое существование.
- 194. В случаях малых островных развивающихся государств, территория которых может уйти под воду или стать непригодной для проживания в силу исключительных обстоятельств, степень серьезности которых превышает способности и возможности пострадавших государств, следует рассмотреть четкую презумпцию в отношении сохранения государственности. Такие государства имеют право обеспечивать свою сохранность, для чего особое значение будет иметь сотрудничество со стороны международного сообщества.
- 195. Сохранение государственности связано также с сохранением прав государств, пострадавших в результате повышения уровня моря, в отношении их морских районов, находящихся в пределах действия их юрисдикции, а также в отношении существующих в них живых и неживых ресурсов.
- 196. Вместе с тем среди проблем и трудностей, которые возникают на практике при таком сценарии, следует отметить потенциальное возникновение безгражданства населения государств, пострадавших в результате повышения уровня моря, и трудности, связанные с предоставлением гражданам таких государств дипломатической защиты и помощи и консульской защиты и помощи, отсутствием эффективно работающего правительства, а также трудности в

<sup>247</sup> Лихтенштейн (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/ 21mtg\_liechtenstein\_2.pdf; A/C.6/76/SR.21, пп. 3-4).

осуществлении прав пострадавшего в связи с таким явлением государства в отношении морских районов, находящихся в пределах действия его юрисдикции, и существующих в них живых или неживых ресурсов.

### В. Сохранение международной правосубъектности без территории

197. Одна из возможностей, которую можно исследовать в том случае, если вся сухопутная территория государства уйдет под воду или станет непригодной для проживания, заключается в том, что государство, пострадавшее от такого явления, может сохранить свою международную правосубъектность, как, например, Святой Престол в период с 1870 по 1929 год и современный Суверенный Мальтийский орден. В подобном контексте соответствующий субъект международного права может активно и пассивно пользоваться правом дипломатического представительства, способностью заключать договоры, а также сохранять членство в ряде международных организаций, действовать в интересах своего населения или некоторых своих подданных и обеспечивать надлежащее использование ресурсов пострадавшего государства в интересах своего населения.

#### С. Использование некоторых из нижеперечисленных сценариев

### 1. Случаи уступки или выделения районов или частей территории с передачей суверенитета или без нее

С передачей суверенитета

198. Одним из вариантов в рамках этого сценария является передача государством суверенитета части территории в пользу островного развивающегося государства, территория которого находится под риском полного затопления морем. Вместе с тем, несмотря на то что с правовой точки зрения это допустимый вариант, применить его на практике весьма сложно.

Без передачи суверенитета

- 199. Другим вариантом может быть уступка части территории без передачи суверенитета, например в рамках соглашения между заинтересованными государствами, в котором, помимо рассмотрения такой передачи, содержались бы положения, связанные с размещением в этом географическом пространстве населения и правительства государства, пострадавшего ввиду упомянутых обстоятельств.
- 200. В упомянутое соглашение могут быть включены положения о национальной принадлежности населения пострадавшего островного государства, которое, без ущерба для сохранения своей национальной принадлежности по происхождению, может также приобрести национальность уступающего государства или пользоваться общим гражданством, которое, таким образом, может быть предоставлено гражданам обоих государств с целью предотвращения ситуаций фактического безгражданства, а также с целью того, чтобы такие лица пользовались широкой автономией в плане сохранения своей национальной, культурной или групповой самобытности.
- 201. 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, а также вопросы, связанные с реализацией прав от имени пострадавшего государства, например права

22-02934 57/126

дипломатического представительства и права на заключение договоров, и осуществлением политики в интересах населения, которое это правительство продолжает представлять.

- 202. Что касается такой альтернативы и с учетом того, что речь идет о правах, предоставленных или признанных в контекстах, отличных от тех, которые рассматриваются в этом документе, то можно привести два показательных примера: первый касается отношений между Перу и Эквадором, а второй между Святым Престолом и Италией.
- 203. Первый из этих примеров представляет собой квадратный километр, в центре которого находится место, известное как Тивинца, которое расположено на территории Перу и находится под его суверенитетом и право собственности на которое без возможности последующей конфискации было передано правительству Эквадора на безвозмездной основе. Последнее обладает реальными правами в соответствии с национальным перуанским частным правом, не имея при этом возможности 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<sup>248</sup>.
- 204. 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 недвижимого имущества, принадлежащего Святому Престолу и находящегося на территории итальянского государства, как, например, в случае с собором Святого Иоанна Крестителя на Латеранском холме, базиликой Санта-Мария-Маджоре и базиликой Святого Павла с пристроенными зданиями, а также с помещениями, в которых размещаются дикастерии Римской курии в Риме; и Папским дворцом и виллой Барберини в Кастель-Гандольфо, которые, помимо того что пользуются иммунитетами и привилегиями, признаваемыми в соответствии с международным правом за штаб-квартирами дипломатических представительств других государств, никогда не станут объектами владения или отчуждения в связи с их статусом объектов, предоставляющих пользу обществу, за исключением тех случаев, которые предварительно согласованы со Святым Престолом, и будут освобождены от обычных или чрезвычайных налогов со стороны государства или любого другого субъекта<sup>249</sup>.

#### 2. Ассоциация с другим(-и) государством(-ами)

205. Здесь в качестве примеров можно привести некоторые малые островные развивающиеся государства:

а) случай Островов Кука и Новой Зеландии, где, согласно Совместной декларации столетия о принципах отношений между двумя странами от 11 июня

<sup>&</sup>lt;sup>248</sup> Обязательное для исполнения заключение от 13 октября 1998 года, 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 октября 1998 года, пункт 2; URL: https://planbinacional.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/BIN-Acuerdos-Brasilia-Per%C3%BA-Ecuador-1998.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 гола).

<sup>&</sup>lt;sup>249</sup> Art. 13–16 of the Trattato fra la Santa Sede e l'Italia (1929), URL: https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

2001 года, предусматривается существование двух независимых и суверенных государств с единым гражданством Новой Зеландии <sup>250</sup>. В этой связи следует отметить взаимодействие Островов Кука с другими государствами на международном уровне, включая подписание договоров и членство в международных организациях, таких как Южно-Тихоокеанская региональная рыбохозяйственная организация, членами которой являются как Новая Зеландия, так и Острова Кука<sup>251</sup>;

b) случаи Федеративных Штатов Микронезии, Маршалловых Островов, Палау и Соединенных Штатов Америки, где в силу договоренностей не предусматривается предоставление жителям этих трех государств американского гражданства или постоянного места жительства в Соединенных Штатах, но при этом учитывается наличие сотрудничества с Соединенными Штатами на благо этих государств и признание права граждан этих государств на проживание и трудовую деятельность в Соединенных Штатах, в том числе право на службу в вооруженных силах Соединенных Штатов.

#### 3. Создание конфедераций или федераций

206. Хотя примеры конфедераций восходят к более давнему времени, например в случаях Соединенных Штатов в первые годы их существования и до вступления в силу федеральной Конституции 1787 года, Швейцарии до 1848 года и Германского союза в период с 1815 по 1867 год<sup>252</sup>, такой вариант может быть целесообразным при рассмотрении ситуации, в которой оказались малые островные развивающиеся государства, пострадавшие в результате повышения уровня моря. В таких случаях конфедерации создаются на основе соглашений, заключаемых между заинтересованными государствами и гарантирующих их суверенитет, причем государства являются равноправными участниками конфедераций и действуют в интересах достижения определенных общих целей или прогресса в конкретном направлении; в то же время население и территория одного государства не имеют прямой или непосредственной связи с конфедерациями, а только с самими государствами-членами.

207. 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, котя, согласно проекту статей Комиссии международного права о праве международных договоров 1966 года,

22-02934 59/126

<sup>&</sup>lt;sup>250</sup> Joint Centenary Declaration of the Principles of the Relationship between the Cook Islands and New Zealand (Rarotonga, 11 June 2001), URL: https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/Pacific/Cook-Islands/Cook-Islands-2001-Joint-Centenary-Declaration-signed.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>251</sup> Южно-Тихоокеанская региональная рыбохозяйственная организация, участники, члены Комиссии, URL: www.sprfmo.int/about/participation/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>252</sup> François Aubert, "The historical development of confederations", in European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "The modern concept of confederation", Santorini, 22–25 September 1994, Science and technique of democracy No. 11, document CDL.STD (1994)011, URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx? pdffile=CDL-STD(1994)011-e (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

«государства-члены федерального союза могут обладать правоспособностью заключать договоры, если такая правоспособность признается федеральной конституцией и не выходит за установленные ею пределы» <sup>253</sup>.

208. В таких обстоятельствах при рассмотрении вопроса о целесообразности создания федерации или присоединения к уже существующей федерации необходимо учитывать, что в определенных случаях федеральных государств за входящими в них образованиями признается способность предпринимать определенные действия международного характера.

#### Германия

209. Особенно интересным примером является случай с «зарезервированными правами» ("Reservatrechte") в пользу Королевства Бавария во времена Германской империи (1871–1918 годы) в плане, например, способности осуществлять право дипломатического представительства и право на заключение договоров <sup>254</sup>.

210. В настоящее время в пункте 1 статьи 32 Основного закона Федеративной Республики Германия предусматривается, что поддержание отношений с иностранными государствами относится к компетенции федерации. Вместе с тем стоит отметить, что в других пунктах той же статьи предусматриваются способность земель заключать с согласия федерального правительства международные договоры в пределах своей законодательной компетенции, а также механизмы координации деятельности между федеральным правительством и землями по вопросам внешней политики, которые представляют интерес или касаются последних<sup>255</sup>.

211. Одним из примеров такой практики является Договор между Французской Республикой и землями Баден-Вюртемберг, свободным государством Бавария, Берлином, вольным ганзейским городом Бременом, вольным ганзейским городом Гамбургом, Гессеном, Нижней Саксонией, Северным Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальцем, Сааром, Шлезвиг-Гольштейном о культурных аспектах, заключенный в Берлине 2 октября 1990 года и вступивший в силу 11 июля 1992 года<sup>256</sup>.

#### Швейцария

212. Если в статье 54 федеральной Конституции прямо предусмотрено, что внешние сношения входят в сферу компетенции Конфедерации, то в статьях 55 и 56, соответственно, говорится об участии кантонов в принятии решений о внешней политике и об отношениях кантонов с иностранными государствами <sup>257</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>253</sup> Article 5 (2) of the draft articles on the law of treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II, document A/6309/Rev.1, part II, para. 38, at p. 178.

<sup>&</sup>lt;sup>254</sup> B. Poloni, "La Bavière et l'empire", in G. Krebs and G. Gérard Schneilin (eds.), *La naissance du Reich* (Paris: Presses Sorbonne Nouvelle, 1995), pp. 60-74.

<sup>&</sup>lt;sup>255</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by Article 1 of the Act of 29 September 2020 (Federal Law Gazette I, p. 2048), URL: www.gesetze-im-internet.de/englisch\_gg/englisch\_gg.html#p0019 (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

Treaty concerning the European Cultural Channel (with statement) (Berlin, 2 October 1990),
 United Nations, *Treaty Series*, vol. 1705, No. 29477, p. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>257</sup> Art. 54–56 of the Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 7 March 2021), URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en?print=true (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

#### Бельгия

213. Федеративная структура государства позволяет закрепить права регионов и языковых сообществ. В связи с этим, например, у Валлонского региона есть возможность иметь свою делегацию во Франции и заключать с этим государством договоры. Примерами в этом отношении являются Соглашение о сотрудничестве между правительством Французской Республики и Валлонским регионом Бельгии, заключенное в Брюсселе 10 мая 2004 года и вступившее в силу 1 февраля 2006 года 258, а также Соглашение между правительством Французской Республики и Валлонским регионом Королевства Бельгии об обеспечении доступа инвалидов, заключенное в Нёвиле, Бельгия, 21 декабря 2011 года и вступившее в силу 1 марта 2014 года 259.

#### Канада

214. В практике Канады предусмотрена возможность заключения соглашений между провинциями и другими государствами по вопросам, входящим в их компетенцию. В качестве примера можно привести Конвенцию о сотрудничестве в области международного усыновления, заключенную в 2002 году между правительством Перу и правительством Квебека для того, чтобы жители этой провинции Канады могли усыновлять детей в Перу<sup>260</sup>.

#### Бывший Советский Союз

215. В силу возможности, предусмотренной Конституцией Союза Советских Социалистических Республик для того, чтобы входящие в него республики могли совершать международные действия, необходимо отметить те случаи, когда Украинская и Белорусская Советские Социалистические Республики имели членство в Организации Объединенных Наций и пользовались возможностью участвовать в многосторонних договорах <sup>261</sup>.

#### 4. Объединение с другим государством, включая возможность слияния

216. В случае слияния, например, островное государство, пострадавшее в результате повышения уровня моря, будет поглощено третьим государством. Население первого будет интегрировано в население последнего и приобретет соответствующее гражданство. Вместе с тем в целях сохранения культурной и групповой самобытности бывших граждан пострадавшего островного государства можно заранее согласовать определенную степень их автономии.

Décret No. 2009-281 du 11 Mars 2009 portant publication de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et la région wallonne de Belgique, signé à Bruxelles le 10 mai 2004, published in Journal Officiel de la Repúblique Française, 14 March 2009, URL: https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=A3wJUVkMYZxmy8At3EmqcEY0JMR NZGyVDKF\_N-r7shY= (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

22-02934 **61/126** 

Décret No. 2014-316 du 10 mars 2014 portant publication de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la region wallonne du Royaume de Belgique sur l'accueil des personnes handicapés, signé à Neufvilles le 21 décembre 2011, published in Journal Officiel de la Repúblique Française, 12 March 2014, URL: https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=OCqqBWszkTNKfQ5XVejd-vCwQ8RhV7Mt8a-smbCOZxc=.

<sup>&</sup>lt;sup>260</sup> Convenio de Cooperación en materia de Adopción Internacional entre el Gobierno de Quebec y el Gobierno de la República del Perú (6 May 2002), URL: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\_uibd.nsf/1E73222FE2DD397F05257ECB006826E0/\$FILE/4\_DSN%C2%BA068-2002-RE.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>261</sup> Rosalyn Cohen, "The concept of statehood in United Nations practice", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 109, No. 8 (June 1961), pp. 1131–1132.

5. Возможные «гибридные» сценарии, объединяющие элементы более чем одного сценария, для которых может быть показательным определенный опыт, позволяющий развить идеи в отношении формирования альтернатив или разработки подобных сценариев

Вариант «совместного суверенитета»

- 217. Кроме упомянутого выше случая с островом Фазанов, также называемым островом Конференции, которым совместно владеют Испания и Франция, следует упомянуть, что возможность предоставления «совместного суверенитета» была предметом переговоров между Аргентиной и Соединенным Королевством в отношении Мальвинских (Фолклендских) островов до войны 1982 года, и, когда в том же году произошло вторжение Аргентины, в переговорах посредником выступал тогдашний Государственный секретарь Соединенных Штатов Александр Хейг<sup>262</sup>.
- 218. В то же время тема «совместного суверенитета» также была предметом переговоров между Испанией и Соединенным Королевством в отношении Гибралтара в 2001–2002 годах. Совсем недавно, 4 октября 2016 года, Постоянный представитель Испании при Организации Объединенных Наций вынес предложение о том, чтобы официально пригласить Соединенное Королевство к участию в переговорах с целью согласования режима совместного суверенитета в отношении Гибралтара, основанного на признании максимально широкого самоуправления, как то предусмотрено конституционным порядком Испании, а также на предоставлении гибралтарцам выгодного личного статуса, который мог бы включать двойное гражданство<sup>263</sup>.

#### Случай Боснии и Герцеговины

219. В случае Боснии и Герцеговины, где, согласно Конституции, разработанной по итогам подписания Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине от 1995 года, речь идет о существовании двух являющихся частями государства образований — Республики Сербской и Федерации Боснии и Герцеговины, жители которых являются гражданами как каждого из этих образований, так и федерации в целом<sup>264</sup>.

#### Случай Фарерских островов

220. Что касается Фарерских островов, то они обладают весьма высокой степенью автономии в составе Королевства Дании, взаимодействуют с другими

**62/126** 22-02934

\_

<sup>&</sup>lt;sup>262</sup> Ana Laura Bochicchio, "Cold War and American Intervention in Malvinas (1982)", *Quinto Sol*, vol. 25, No. 1 (January–April 2021); John O'Sullivan, "How the U.S. Almost Betrayed Britain", *The Wall Street Journal*, 2 April 2012, URL: www.wsj.com/articles/
SB10001424052702303816504577313852502105454 (дата обращения: 25 февраля 2022 года); and Juan González Yuste, "Buenos Aires rechaza una administración tripartita", *El País*, 13 April 1982, URL: https://elpais.com/diario/1982/04/14/internacional/
387583201\_850215.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года). Между правительствами Аргентины и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии существуют разногласия по поводу суверенитета над Мальвинскими (Фолклендскими) островами. См. ST/CS/SER.A/42, de 3 de agosto de 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>263</sup> Испания (http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING\_.pdf; A/C.4/71/SR.3, пп. 3-4).

<sup>&</sup>lt;sup>264</sup> Письмо Постоянного представителя Соединенных Штатов Америки при Организации Объединенных Наций от 29 ноября 1995 года на имя Генерального секретаря с приложением Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине (A/50/79C-S/1995/999), 30 ноября 1995 года.

государствами на международном уровне посредством заключения договоров <sup>265</sup> (например, торговых договоров с Европейским союзом, а также с Исландией, Норвегией и Швейцарией) и участвуют в работе международных организаций, в том числе организаций, занимающихся вопросами регулирования рыбохозяйственной деятельности, таких как Южно-Тихоокеанская региональная рыбохозяйственная организация<sup>266</sup>.

Специальные административные районы Гонконг и Макао (Китай)

221. Специальные административные районы Гонконг и Макао в Китайской Народной Республике представляют собой отдельные таможенные территории и в силу этого входят в членский состав Всемирной торговой организации и заключают торговые и инвестиционные договоры<sup>267</sup>. В то же время в них сохраняются юридическая и судебная системы, созданные до передачи этих территорий Китайской Народной Республике, а за жителями этих территорий также закрепляется ряд прав и возможность и далее использовать на официальном уровне в дополнение к китайскому языку английский язык в Гонконге и португальский язык в Макао<sup>268</sup>.

Случаи, связанные с гражданством

222. Среди таких случаев стоит упомянуть о таких понятиях, как гражданство каждого субъекта, входящего в состав государства, и единое гражданство государства в целом, как, например, в Республике Босния и Герцеговина, а также «гражданство Европейского союза», которым лица обладают до тех пор, пока они являются гражданами любого из его государств-членов. Такое гражданство позволяет, например, гражданам государства — члена Европейского союза пользоваться консульской помощью другого государства Европейского союза в третьем государстве, если государство гражданства не имеет собственного представительства в данном государстве<sup>269</sup>.

<sup>265</sup> Act No. 80 of 14 May 2005 on the Conclusion of Agreements under International Law by the Government of the Faroes, URL: www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status/the-foreign-policy-act/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

22-02934 63/126

<sup>&</sup>lt;sup>266</sup> Южно-Тихоокеанская региональная рыбохозяйственная организация, участники, члены Комиссии, URL: https://www.sprfmo.int/about/participation/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>267</sup> Всемирная торговая организация, члены и наблюдатели, URL: www.wto.org/ english/thewto\_e/whatis\_e/tif\_e/org6\_e.htm. С соглашениями о свободной торговле и международными инвестиционными соглашениями, заключенными Гонконгом, Китай, и Макао, Китай, можно ознакомиться на сайте https://investmentpolicy.unctad.org/ international-investment-agreements/by-economy (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>268</sup> Конституция Китайской Народной Республики, принятая на пятой сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва и обнародованная Постановлением Всекитайского собрания народных представителей 4 декабря 1982 года, URL: www.basiclaw.gov.hk/en/constitution/introduction.html (доступ получен 25 февраля 2022 года); Основной закон специального административного района Гонконг Китайской Народной Республики, принятый на третьей сессии Всекитайского собрания народных представителей седьмого созыва 4 апреля 1990 года, URL: www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/basiclaw.html (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>269</sup> См. Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union; Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union; Хартия основных прав Европейского союза, официальный вестник Европейского союза (2016/C 202/02), URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Директива Совета (ЕС) 2015/637 от 20 апреля 2015 года о мерах по координации и сотрудничеству в целях содействия оказанию консульской защиты непредставленным гражданам Союза в третьих странах и отмена решения 95/553/EC,

- 223. Различные категории гражданства в британском Акте о гражданстве, отличные от категории «британский гражданин», сами по себе не дают их владельцам право жить и работать в Соединенном Королевстве, но дают им право иметь британский паспорт и получать за границей консульскую помощь и пользоваться дипломатической защитой Соединенного Королевства. В этой связи следует напомнить о случае, когда по решению диктатора Иди Амина в 1972 году потомки азиатов, поселившихся в Уганде в период британской колонизации и в большинстве своем происходивших из Индии, а также занимающихся в основном торгово-коммерческой деятельностью, были вынуждены покинуть страну. В таких обстоятельствах и ввиду владения этими лицами британскими паспортами Соединенное Королевство оказало им тогда помощь; из них более 30 000 человек поселились в Соединенном Королевстве, в то время как остальные были приняты в других странах Содружества, таких как Австралия и Канада, а также в Соединенных Штатах 270.
- 224. Другой случай относится к предоставлению гражданства того или иного государства определенным категориям людей, исторически связанных с этим государством, как в случае сефардских евреев, получивших гражданство Испании на основании Указа 1924 года и Закона № 12/2015 от 24 июня 2015 года о предоставлении испанского гражданства сефардским евреям, происходившим из Испании. В то же время следует также учитывать случаи выдачи Испанией и Швецией защитных паспортов евреям, находившимся в Будапеште в последние годы Второй мировой войны<sup>271</sup>.

Случаи, связанные с правом народов на самоопределение

225. Следует упомянуть о праве коренных народов на самоопределение с точки зрения способности самоорганизовываться и заниматься внутренними делами и делами местного значения, в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов от 2007 года <sup>272</sup> и Американской декларацией о правах коренных народов от 2016 года <sup>273</sup>, а также с учетом судебной практики Межамериканского суда по правам человека <sup>274</sup>. В этом отношении особенно интересен опыт маори в Новой Зеландии и на Островах Кука, в связи с

Official Journal of the European Union 24.4.2015, URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0637&from=ES (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>270</sup> Chibuike Uche, "The British Government, Idi Amin and the expulsion of British Asians from Uganda", Interventions – International Journal of Postcolonial Studies, vol. 19-6, published online 15 May 2017, URL: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369801X.2017. 1294099?journalCode=riij20 (дата обращения: 25 февраля 2022 года); and Becky Taylor, "Good Citizens? Ugandan Asians, Volunteers and 'Race' Relations in 1970s Britain", History Workshop Journal, vol. 85, 19 June 2018, pp. 120–141, URL: https://academic.oup.com/hwj/article/doi/10.1093/hwj/dbx055/4818096 (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>271</sup> Alejandro González-Varas Ibáñez, "La adquisición de la ciudadanía española por parte de los judíos sefardíes tras la aprobación de la Ley 12/2015", *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, vol. 2, No. 2 (2016); Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, "Más allá del deber: La respuesta humanitaria del Servicio Exterior frente al Holocausto" (2014); and Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y Casa Sefarad-Israel, "Visados para la libertad (Visas for freedom): Diplomáticos españoles ante el Holocausto" (2008), URL: https://cdn.bush41.org/exhibits/catalogo\_visadosDic08.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>272</sup> Резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года, приложение.

<sup>273</sup> Американская декларация о правах коренных народов, принятая Генеральной ассамблеей Организации американских государств 14 июня 2016 года, URL: https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>274</sup> См., например, Inter-American Court of Human Rights, Case of the *Saramaka People v. Suriname*, Judgment of 28 November 2007 (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs), para. 93.

чем необходимо упомянуть заключение в 1840 году Договора Вайтанги<sup>275</sup>, опыт саамов в странах Северной Европы (Норвегии, Швеции и Финляндии)<sup>276</sup>, а также опыт народа канаков в Новой Каледонии в контексте отношений данной территории с Францией<sup>277</sup>.

226. В этой связи при рассмотрении положения населения малых островных развивающихся государств, сухопутная территория которых может полностью оказаться под водой или стать непригодной для проживания, крайне важно сохранить за таким населением право на самоопределение, которое может быть выражено посредством сохранения государственности или при помощи использования альтернативных сценариев, когда пострадавшее население выражает свою волю при принятии решений, которые могут повлиять на его будущее, а также обеспечивает сохранение за собой прав, в том числе права на самобытность.

## **Часть третья: Защита лиц, пострадавших в результате** повышения уровня моря

#### I. Вводные замечания

#### А. Значительная угроза

227. Повышение уровня моря представляет собой значительную угрозу для малых островов и низменных прибрежных районов по всему миру. Что касается факторов физического воздействия, то повышение уровня моря приводит к тому, что население прибрежных районов теряет землю из-за обостряющегося риска разрушительной эрозии, затопления и подтопления болотистых местностей на низменных прибрежных территориях. Усиление наводнений будет иметь особенно негативные последствия для инфраструктуры, населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий, расположенных на побережье или вблизи него. Повышение уровня моря также способствует проникновению соленой воды в эстуарии рек и водоносные горизонты, вызывая дисбаланс в запасах пресной воды и снижая несущую способность грунта <sup>278</sup>. Согласно результатам исследований экстремальных уровней моря по всему миру, повышение уровня моря влечет за собой более частые и экстремальные явления, вызванные суровой погодой, такие как тропические циклоны и штормы в средних широтах, которые еще больше усугубляют вышеупомянутые физические изменения <sup>279</sup>.

277 Loi No. 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, published in Journal Officiel de la République Française, URL: www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000687687/ (дата обращения: 25 февраля 2022 года); Loi No. 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, published in Journal Officiel de la République Française, URL: www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000393606/#:~:text=La%20Nouvelle%2D Cal%C3%A9donie%20d%C3%A9termine%20librement,d%C3%A9cider%20de%20modifier%2 0son%20nom (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

22-02934 **65/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>275</sup> Treaty of Waitangi (Waitangi, 6 February 1840), URL: https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/read-the-treaty/english-text (дата обращения: 25 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>276</sup> A/HRC/EMRIP/2021/2.

<sup>&</sup>lt;sup>278</sup> Nobuo Mimura, "Sea-level rise caused by climate change and its implications for society", Proceedings of the Japan Academy, Series B: Physical and Biological Sciences, vol. 89, No. 7 (25 July 2013), pp. 281-301, at pp. 291-295.

Antarctic Climate and Ecosystems Cooperative Research Centre, "Position analysis: climate change, sea-level rise and extreme events – impacts and adaptation issues" (Hobart, 2008), p. 12.

## В. Явление многоуровневых масштаба и интенсивности, способное повлиять на осуществление прав человека

228. Поскольку повышение уровня моря по-разному проявляется во времени и пространстве<sup>280</sup>, характер и интенсивность его физического воздействия будут варьироваться от одного региона к другому и от одного населенного пункта к другому<sup>281</sup> в зависимости, в частности, от рельефа местности, климатических условий, благосостояния населения, экономических условий, инфраструктуры и институтов политической власти<sup>282</sup>. Вместе с тем в своей совокупности повышение уровня моря и повышение частотности и интенсивности экстремальных явлений влекут за собой потенциально значительные социально-экономические, экологические и культурные последствия для жизни людей и условий проживания в прибрежных и низколежащих районах. Они угрожают всем аспектам жизни человека, включая само выживание, средства к существованию и промышленность, продовольственную и водную безопасность, здоровье и благополучие, жилье, землю и другую собственность, инфраструктуру и жизненно необходимые услуги, а также культурное наследие<sup>283</sup>. Соответственно, хотя само по себе повышение уровня моря не является нарушением прав человека, оно потенциально может пагубно сказаться на осуществлении прав человека<sup>284</sup>, особенно прав и без того уязвимых лиц и групп, включая женщин, детей, пожилых людей, представителей коренных народов и членов других традиционных сообществ.

229. В устойчивых сообществах физические последствия повышения уровня моря и связанные с ним экстремальные явления, которые не приводят к полному затоплению, можно преодолеть с помощью стратегий смягчения последствий и адаптации<sup>285</sup>. Вместе с тем в более серьезных случаях, когда под угрозой находится пригодность прибрежных и низколежащих районов для проживания, а меры по адаптации и смягчению последствий оказываются недостаточными, такие нарушения могут в значительной мере повлиять на жизнь местных жителей, потенциально не оставив жителям таких районов иного выбора, кроме как переселиться или мигрировать.

## С. Явление, последствия которого могут привести к значительному внутреннему или трансграничному перемещению лиц

230. Так как последствия повышения уровня моря наслаиваются на другие экономические, социальные и политические факторы, которые сами по себе вынуждают людей покидать свои дома, оценить масштабы такого переселения или

<sup>&</sup>lt;sup>280</sup> Benjamin Horton et al., "Mapping sea-level change in time, space and probability", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 43 (2018), pp. 481-521.

<sup>&</sup>lt;sup>281</sup> McAdam et al., International Law and Sea-Level Rise (см. сноску 134 выше), р. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>282</sup> Sujatha Byravan and Sudhir Chella Rajan, "The ethical implications of sea-level rise due to climate change", *Ethics and International Affairs*, vol. 24, No. 3 (Fall 2010), pp. 239–260, at p. 240.

<sup>&</sup>lt;sup>283</sup> McAdam et al., International Law and Sea-Level Rise (см. сноску 134 выше), р. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>284</sup> Siobhán McInerney-Lankford, "Human rights and climate change: reflections on international legal issues and potential policy relevance", in Gerrard and Wannier (eds.), *Threatened Island Nations* (см. сноску 158 выше), pp. 195–242.

Anthony Oliver-Smith, Sea Level Rise and the Vulnerability of Coastal Peoples: Responding to the Local Challenges of Global Climate Change in the 21st Century (Bonn, United Nations University (UNU) Institute for Environment and Human Security, 2009), p. 28.

миграции непросто<sup>286</sup>. За последнее десятилетие 83 процента всех стихийных бедствий, вызванных опасными природными явлениями, были связаны с экстремальными погодными и климатическими явлениями<sup>287</sup>. По данным Центра мониторинга внутренних перемещений, только в 2019 году бедствия, связанные с погодными явлениями, привели к внутреннему перемещению 23,9 миллиона человек<sup>288</sup>. По оценкам других исследований, из-за пагубных последствий изменения климата, включая повышение уровня моря, в следующем столетии из своих домов будут вынуждены эвакуироваться 146 миллионов человек<sup>289</sup>.

- 231. Большинство случаев вынужденного переселения или перемещения в связи с повышением уровня моря будут зарегистрированы внутри страны, а не между странами. Вместе с тем без своевременного и активного вмешательства перемещение в другие государства может стать неизбежным<sup>290</sup>. При любом из этих сценариев, в силу своего в принципе необратимого характера именно повышение уровня моря, скорее всего, вызовет долгосрочное или окончательное перемещение людей, нежели любая другая форма экологически обусловленной миграции людей<sup>291</sup>.
- 232. Частичное или полное затопление территории государства, в том числе малых островных государств и низколежащих прибрежных государств, вызванное повышением уровня моря, таким образом, оказывает воздействие на население этих районов, которые зачастую являются густонаселенными. Повышение уровня моря ставит под угрозу пригодность таких районов для проживания, что влечет за собой потенциально большое число перемещенных лиц, а также последствия для тех, кто может остаться на местах.
- 233. В этой связи ключевым вопросом, требующим решения, является защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, независимо от того, являются ли они перемещенными лицами или мигрируют из-за повышения уровня моря, или могут остаться благодаря мерам по смягчению последствий и адаптации, но все равно могут столкнуться с последствиями повышения уровня моря.

## D. Отсутствие специальной правовой базы или определенного правового статуса у лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

234. На сегодняшний день не существует никакого обязательного международно-правового документа, в который были бы отдельно включены положения о трансграничных перемещениях, вызванных изменением климата, и о защите лиц, которые подвергаются воздействию и/или перемещаются в связи с пагубными последствиями изменения климата, такими как повышение уровня моря. В настоящее время в соответствии с международным правом лица,

<sup>286</sup> Gregory E. Wannier and Michael B. Gerrard, "Overview" in Gerrard and Wannier (eds.), *Threatened Island Nations* (см. сноску 158 выше), р. 5.

<sup>288</sup> Internal Monitoring Displacement Centre, Global Report on Internal Displacement 2020 (Geneva, 2020).

<sup>290</sup> McAdam et al., International Law and Sea-Level Rise (см. сноску 134 выше), р. 23.

22-02934 67/126

<sup>&</sup>lt;sup>287</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2020: Come Heat or High Water – Tackling the Humanitarian Impacts of the Climate Crisis Together (Geneva, 2020).

Etienne Piguet, "Climate change and forced migration", New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 153 (Geneva, UNHCR, 2008); and David Anthoff et al., "Global and regional exposure to large rises in sea-level: a sensitivity analysis" Working Paper No. 96 (Norwich, Tyndall Centre for Climate Change Research, 2006).

<sup>291</sup> Byravan and Chella Rajan, "The ethical implications of sea-level rise due to climate change" (см. сноску 282 выше), р. 240.

пострадавшие в результате негативных последствий изменения климата, включая повышение уровня моря, не получают никакого отдельного правового статуса.

235. Вместе с тем, поскольку лица, пострадавшие в результате повышения уровня моря, могут оказаться в особой ситуации из-за характера негативных последствий изменения климата, у них могут быть особые потребности, которые необходимо удовлетворять. Таким образом, воздействие повышения уровня моря на затронутых этим явлением лиц влечет за собой вопросы о том, каким образом следует защищать таких лиц и какие существующие правовые рамки потенциально применимы к данной ситуации (lex lata), а также о том, являются ли существующие правовые рамки достаточно всеобъемлющими, последовательными или конкретными, каковы их ограничения и будет ли оправдано внесение в них каких-либо корректировок (lex ferenda).

# E. Защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря: двойной подход, основанный на осуществлении прав и удовлетворении потребностей человека, изложенный в проекте статей о защите людей в случае бедствий от 2016 года

236. Для целей данной подтемы под защитой лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, следует понимать все виды деятельности, направленные на обеспечение полного соблюдения прав лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, согласно соответствующим и применимым нормам международного права. Как заявил Специальный докладчик Эдуардо Валенсия-Оспина в предварительном докладе Комиссии по теме «Защита людей в случае бедствий»: «Название [этой темы] ... привносит четкую перспективу, а именно положение лица, которое стало жертвой бедствия, и, таким образом, предполагает определенный правозащитный подход к рассмотрению этой темы. Суть правозащитного подхода к защите и помощи заключается в определении особого стандарта обращения, на который лицо, в данном случае являющееся жертвой бедствия, имеет право. Выражаясь словами Генерального секретаря, при правозащитном подходе конкретные ситуации рассматриваются не просто через призму людских потребностей, а через призму обязанности общества удовлетворять неотъемлемые права людей, которые получают возможность требовать справедливости по праву, а не в качестве милостыни, а общины получают моральное основание для того, чтобы просить об оказании международной помощи там, где она необходима» 292.

237. В последующей работе Специального докладчика по вопросу о защите людей в случае бедствий и в результатах работы Комиссии по этой теме также был утверждается подход, основанный на удовлетворении потребностей, с учетом существующих обязательств в области прав человека. Как Специальным докладчиком было отмечено во втором докладе: «Будучи не просто нормативным заявлением с претензиями на исключительность, данный [правозащитный] подход служит полезной отправной позицией, поскольку в нем заключен столь важный багаж правозащитных формулировок, а для его понимания его необходимо дополнить другими точками зрения, актуальными для конкретно рассматриваемой проблематики. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца высказала мысль о том, что правозащитный подход к теме может быть дополнен рассмотрением актуальности нужд лиц, оказавшихся в ситуации бедствия, для обеспечения их защиты. Специальный докладчик считает, что в данном контексте этим вполне можно заняться. Применительно к защите

<sup>292</sup> A/CN.4/598, п. 12.

людей в случае бедствий нет никакого резкого противостояния между учетом нужд людей и правозащитным подходом. Напротив, представляется, что разумный, целостный подход к теме требует, чтобы в уравнение попали и права и нужды, дополняя в надлежащих случаях друг друга» <sup>293</sup>.

- 238. Такой компромисс между правозащитным подходом и подходом, учитывающим нужды людей, отражен в проекте статьи 2, которая гласит: «Проекты статей призваны содействовать адекватному и эффективному реагированию на бедствия и снижению риска бедствий, с тем чтобы удовлетворять насущные потребности затронутых лиц при полном уважении их прав»<sup>294</sup>.
- 239. Аналогичный подход представляется оправданным и в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, поскольку эти два подхода (правозащитный и учитывающий потребности) не обязательно являются взаимоисключающими и лучше всего рассматриваются как взаимодополняющие: в рамках защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, следует удовлетворять их «потребности», а соответствующие меры реагирования должны приниматься при полном соблюдении прав таких лиц.

#### Составление перечня существующих правовых рамок, потенциально применимых к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

- 240. В этом разделе приводится перечень существующих правовых рамок, потенциально применимых к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. Соответствующие правовые рамки рассматриваются в контексте следующих категорий: международное право прав человека, международное гуманитарное право, международное право, касающееся беженцев и внутренне перемещенных лиц, международное право, касающееся мигрантов, международное право, касающееся изменения климата.
- 241. Поскольку негативные последствия повышения уровня моря могут повлиять на осуществление ряда прав человека, одной из соответствующих правовых основ для защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, является международное право прав человека как на международном, так и на региональном уровне. Анализ будет в основном сосредоточен на международном праве прав человека, но также, по мере необходимости, будет касаться региональных систем защиты.
- 242. Краткий анализ международного гуманитарного права уместен в том смысле, что между негативными последствиями изменения климата, такими как повышение уровня моря, и конфликтами как с точки зрения коренных причин возникновения вооруженных конфликтов, так и с точки зрения последствий изменения климата, сказывающихся на уязвимом положении жертв таких конфликтов среди гражданского населения, может существовать связь.
- 243. Поскольку повышение уровня моря может привести к перемещению людей в пределах их страны или за границу, уместна также их защита с точки зрения международных или региональных правовых режимов, касающихся беженцев, внутренне перемещенных лиц и мигрантов.

22-02934 **69/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>293</sup> A/CN.4/615 и Corr.1, п. 17.

<sup>294</sup> Проекты статей о защите людей в случае бедствий и комментарии к ним, Ежегодник Комиссии международного права, 2016 год, том II (Часть вторая), п. 48–49.

- 244. Поскольку повышение уровня моря также характеризуется как бедствие и представляет собой одно из неблагоприятных последствий изменения климата, соответствующие положения могут также содержаться в международных или региональных правовых режимах, касающихся защиты людей в случае бедствия, а также международном праве, касающемся изменения климата.
- 245. Составление такого перечня будет носить описательный, а не предписывающий характер, и вестись на основе потенциально применимого существующего lex lata с учетом того, что во многих случаях существующие документы носят рекомендательный характер. При необходимости рассматриваются как международные, так и региональные документы.

#### А. Международное право прав человека

- 246. В настоящее время общепризнано, что изменение климата может негативно повлиять на осуществление прав человека, хотя в международном или региональном правовом режиме в области прав человека в отношении негативного воздействия изменения климата, включая повышение уровня моря, никакой конкретной защиты не предусматривается.
- 247. В нескольких резолюциях Совета по правам человека <sup>295</sup> государства признали, что негативное воздействие изменения климата влечет за собой целый ряд прямых и косвенных последствий для эффективного осуществления прав человека. Такие пагубные последствия также отмечены в работе Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой<sup>296</sup>, и других специальных процедур Совета по правам человека <sup>297</sup>. Недавнее учреждение Советом позиции Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в контексте изменения климата <sup>298</sup> и признание Советом права человека на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду <sup>299</sup> еще ярче свидетельствуют о связи между неблагоприятными последствиями изменения климата и осуществлением прав человека.
- 248. Парижское соглашение, подписанное 12 декабря 2015 года<sup>300</sup>, стало первым международным соглашением по теме изменения климата, в котором упоминаются права человека и в преамбуле которого признается, что «изменение климата является общей озабоченностью человечества» и что «Сторонам следует, при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата, уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека, право на здоровье, права коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, инвалидов и лиц, находящихся в уязвимом положении, и право на развитие, а также гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и межпоколенческую справедливость».
- 249. Хотя само по себе повышение уровня моря не является нарушением прав человека, оно потенциально может негативно повлиять на осуществление прав

<sup>&</sup>lt;sup>295</sup> Резолюции Совета по правам человека 10/4 от 25 марта 2009 года, 18/22 от 30 сентября 2011 года, 26/27 от 27 июня 2014 года, 29/15 от 2 июля 2015 года, 32/33 от 1 июля 2016 года, 35/20 от 22 июня 2017 года, 38/4 от 5 июля 2018 года, 41/21 от 12 июля 2019 года, 44/7 от 16 июля 2020 года и 47/24 от 14 июля 2021 года.

<sup>296</sup> Cm. https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SRenvironment/Pages/ SRenvironmentIndex.aspx.

<sup>&</sup>lt;sup>297</sup> См. пп. 369–370 и 391–394 ниже.

 $<sup>^{298}</sup>$  См. резолюцию 48/14 Совета по правам человека от 8 октября 2021 года.

<sup>299</sup> См. резолюцию 48/13 Совета по правам человека от 8 октября 2021 года.

<sup>300</sup> United Nations, *Treaty Series*, No. I-54113, одиннадцатый пункт преамбулы. URL: https://treaties.un.org.

человека, подлежащих защите как в соответствии с международными, так и в соответствии с региональными конвенциями<sup>301</sup>, причем в особой степени это касается и без того уязвимых лиц и групп. Кроме того, это может привести к повышению степени уязвимости в будущем, поскольку сообщества, живущие сегодня в относительной безопасности, могут становиться все более уязвимыми.

- 250. Последствия повышения уровня моря ставят под угрозу многие аспекты жизни человека, включая само выживание, продовольственную и водную безопасность, здоровье, жилье, землю и другую собственность, средства к существованию и культурное наследие. Такое негативное воздействие должно учитываться как в контексте мер по борьбе с изменением климата, таких как меры по смягчению последствий и адаптации, так и в контексте последствий повышения уровня моря, которые могут привести к тому, что пострадавшие лица будут вынуждены переселиться, стать внутренне перемещенными лицами или переехать за границу.
- 251. К правам человека, осуществление которых, скорее всего, может наиболее серьезно пострадать в результате повышения уровня моря, относятся право на жизнь, собственность, достаточное питание и воду, здоровье, достаточное жилье, а также культурную самобытность <sup>302</sup>, и государства обязаны соблюдать такие права человека в отношении лиц, находящихся под их юрисдикцией. Медленно прогрессирующие явления, такие как повышение уровня моря, могут негативно повлиять на вышеупомянутые основные права человека, а также права на участие и информацию тех лиц, которые могут быть затронуты повышением уровня моря.
- 252. В качестве примера, который не является полностью исчерпывающим, и без ущерба для анализа каждого конкретного случая в отношении конкретных прав и ситуаций, о которых идет речь, ниже приводится обсуждение потенциальных конкретных последствий для человеческого достоинства и осуществления прав человека лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря:
- а) право на жизнь 303. Пагубные последствия изменения климата, включая последствия повышения уровня моря, могут представлять как прямую, так и косвенную угрозу для жизни человека. Смертность является одним из последствий экстремальных климатических явлений. Лица, проживающие в низколежащих прибрежных зонах и малых островных развивающихся государствах, а также на других малых островах, подвержены высокому риску смерти в связи со штормовыми нагонами волн, прибрежными наводнениями и повышением уровня моря. В крайнем случае, если вся страна рискует уйти под воду, условия жизни в такой стране могут стать несовместимыми с правом на достойную жизнь еще до того, как этот риск воплотится в реальность;

22-02934 **71/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>301</sup> См., в частности, Всеобщую декларацию прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года, *ibid.*, vol. 993, No. 14531, р. 3; Американскую конвенцию о правах человека: «Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика» (Сан-Хосе, 22 ноября 1969 года), *ibid.*, vol. 1144, No. 17955, р. 123; Африканскую хартию прав человека и народов (Найроби, 27 июня 1981 года), *ibid.*, vol. 1520, No. 26363, р. 217; и Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Европейскую конвенцию по правам человека) (Рим, 4 ноября 1950 года), *ibid.*, vol. 213, No. 2889, р. 221.

<sup>&</sup>lt;sup>302</sup> Cm. A/HRC/10/61.

<sup>303</sup> Всеобщая декларация прав человека, ст. 3; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 6; Европейская конвенция по правам человека, ст. 2; Американская конвенция о правах человека, ст. 4; и Африканская хартия прав человека и народов, ст. 4. См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36 (2018) (ССРR/С/GC/36).

- b) запрет на жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения 304. Даже если право на жизнь не находится под прямой угрозой, пагубные последствия изменения климата, такие как повышение уровня моря, могут подвергнуть людей, живущих на территориях, пострадавших в результате повышения уровня моря, жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, лишая их возможности эффективного осуществления ряда прав человека, а именно: экономических, социальных и культурных прав, которые упоминаются ниже и которые необходимы для обеспечения достаточного жизненного уровня и достойных условий жизни. Такие последствия в принимающих государствах, которые могут сподвигнуть людей нарушать запрет на жестокие, унижающие достоинство и бесчеловечные виды обращения, также могут привести в действие обязательства направляющих государств по невыселению;
- с) право на достаточное жилище <sup>305</sup>. Право на достаточное жилище является одним из компонентов права на достаточный жизненный уровень. Наличие жилья является основополагающим для поддержания многих аспектов человеческого существования и тесно связано с рядом других прав человека. Наблюдаемое и прогнозируемое воздействие изменения климата, включая повышение уровня моря, имеет ряд прямых и косвенных последствий для осуществления права на достаточный жизненный уровень, в том числе посредством воздействия на инфраструктуру и населенные пункты. Зачастую неудачно расположенное и некачественное жилье наиболее уязвимо в случае экстремальных явлений, в том числе наводнений и повышения уровня моря. Особому риску подвергаются населенные пункты и объекты инфраструктуры в прибрежных районах;
- d) право на питание <sup>306</sup>. Из-за штормовых нагонов волн, прибрежных наводнений и повышения уровня моря в низколежащих прибрежных зонах и малых островных развивающихся государствах, а также на других малых островах может быть нарушена система обеспечения населения средствами к существованию, что может повлиять на наличие и доступность продовольствия, вызвать перебои в производстве продуктов питания, снижение урожайности, рост цен на продовольствие и отсутствие продовольственной безопасности;

304 Всеобщая декларация прав человека, ст. 5; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 7; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841, p. 85, art. 16; Европейская конвенция по правам человека, ст. 3; Американская конвенция о правах человека, ст. 5; и Африканская хартия прав человека и народов, ст. 5. См. замечание общего порядка № 20 (1992) Комитета по правам человека, доклад Комитета по правам человека, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 40* (А/47/40), приложение VI.

<sup>305</sup> Всеобщая декларация прав человека, ст. 25, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 11; см. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991), Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1991 год, Дополнение № 3 (Е/1992/23-E/C.12/1991/4), приложение III.

<sup>306</sup> Всеобщая декларация прав человека, ст. 25, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 11; см. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12 (1999), Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2000 год, Дополнение № 2 (Е/2000/22-E/C.12/1999/11 и Corr.1), приложение V.

- е) право на воду<sup>307</sup>. Право на воду рассматривается как неотъемлемая часть права на достаточный жизненный уровень и права на наивысший достижимый уровень здоровья. Его осуществление необходимо для поддержания достойной жизни и является предпосылкой для реализации других прав человека. Засоление узких пресноводных слоев в результате повышения уровня моря в малых островных развивающихся государствах и в низколежащих прибрежных районах может повлиять на право местного населения иметь доступ к питьевой воде;
- f) право на участие в культурной жизни и на уважение культурной самобытности<sup>308</sup>. Когда люди переселяются из-за медленно прогрессирующих явлений, таких как повышение уровня моря или береговая эрозия, они рискуют утратить свою культуру, привязанную к территории их традиционного проживания. Невозможность жить на землях предков или вблизи океана может для некоторых людей подорвать их право на осуществление своих подлежащих защите культурных прав. Это актуально для осуществления группами коренных народов и меньшинствами культурных прав, которые включают способность идентифицировать себя с конкретной общиной и, таким образом, участвовать в соответствующей культурной жизни;
- g) право на гражданство и предотвращение безгражданства <sup>309</sup>. Каждый человек имеет право на гражданство и должен быть защищен от произвольного лишения гражданства. Лица, пострадавшие в результате повышения уровня моря, сами по себе не рискуют лишиться своего гражданства и стать лицами без гражданства. Этот вопрос встанет только в крайнем случае, в котором государство исчезнет, а решения, обеспечивающего сохранение его правосубъектности или какую-либо форму правопреемства, так и не будет. В то же время важно гарантировать, чтобы в связи с применением национальных законов, касающихся вопросов гражданства, и ввиду возможного перемещения или миграции за границу лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, такие лица не были произвольно лишены своего гражданства;
- h) права детей <sup>310</sup>. Права человека, обсуждаемые в данном разделе, также в целом защищены Конвенцией о правах ребенка. Признается, что дети особенно подвержены воздействию изменения климата как с точки зрения того, как они ощущают на себе такие последствия, так и с точки зрения того, как именно изменение климата может повлиять на них в течение всей их жизни, особенно если не будут приняты срочные меры. Ввиду особого воздействия на

307 Всеобщая декларация прав человека, ст. 25, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 11 и 12. См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002), Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2003 год, Дополнение № 2 (Е/2003/22-Е/С.12/2002/13), приложение IV, и резолюцию 64/292 Генеральной Ассамблеи от 28 июля 2010 года о праве человека на воду и санитарные услуги.

22-02934 **73/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>08</sup> Всеобщая декларация прав человека, ст. 27, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 15. См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 21 (2009), Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2003 год, Дополнение № 2 (Е/2010/22-Е/С.12/2009/3), приложение VII.

<sup>&</sup>lt;sup>309</sup> Всеобщая декларация прав человека, ст. 15, и Американская конвенция о правах человека, ст. 20. См. также Конвенцию 1954 года о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 360, No. 5158, p. 117; и Конвенцию о сокращении безгражданства.

<sup>310</sup> Всеобщая декларация прав человека, ст. 25, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 24. См. также Конвенцию о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531, р. 3; и замечание общего порядка № 17 (1989) Комитета по правам человека, доклад Комитета по правам человека, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 40* (A/44/40), приложение VI.

детей и признания государствами — участниками Конвенции о правах ребенка того, что дети имеют право на специальные гарантии, включая соответствующую правовую защиту, государства могут иметь повышенные обязательства по защите детей от прогнозируемого вреда, вызванного изменением климата, включая повышение уровня моря;

- і) участие общественности, доступ к информации и доступ к правосудию 311. В международном праве прав человека, дополняемом международным экологическим правом, все чаще признается, что право каждого человека принимать участие в управлении своей страной и в ведении государственных дел включает право на участие общественности в подготовке планов или мер, благодаря которым можно оказать значительное воздействие на окружающую среду, что может иметь место в случае разработки мер по борьбе с повышением уровня моря или защите людей от последствий этого явления. С этим тесно связано право на доступ к соответствующей информации в этих областях, находящейся в распоряжении государственных органов, и право на доступ к правосудию, в том числе для целей возмещения ущерба и использования средств правовой защиты в связи с решениями, которые принимаются в отношении повышения уровня моря и которое могут сказаться на осуществлении прав человека;
- ј) право на самоопределение и права коренных народов<sup>312</sup>. Коллективное право на самоопределение является одним из основополагающих принципов международного права в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Это право также представляет собой одно из прав человека, закрепленное в общей статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, где указано, что в силу этого права «все народы... свободно определяют свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Право на самоопределение крайне необходимо для эффективного осуществления других прав человека. Затопление земель в результате повышения уровня моря может ставить под угрозу территориальную целостность государств с протяженной береговой линией и малых островных государств; в самом крайнем случае повышение уровня моря может ставить под угрозу дальнейшее существование некоторых государств,

312 Международный пакт о гражданских и политических правах и общая статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. См. также замечание общего порядка № 12 (1984) Комитета по правам человека, доклад Комитета по правам человека, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать девятая сессия, Дополнение № 40 (A/39/40 и Corr.1 и Corr.2), приложение VI; и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи, приложение).

<sup>&</sup>lt;sup>311</sup> Всеобщая декларация прав человека, статьи 8 и 19–21; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 2, 19 и 25; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 13; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18 декабря 1979 года), United Nations, Treaty Series, vol. 1249, No. 20378, p. 13, art. 7; Конвенция о правах ребенка, ст. 13; и Американская конвенция о правах человека, ст. 23 и 25. См. также замечание общего порядка № 25 (1996) Комитета по правам человека, доклад Комитета по правам человека, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 40 (А/51/40), том I, приложение V. См. также Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1)), приложение I, принцип 10; United Nations Framework Convention on Climate Change (New York, 9 May 1992), United Nations, Treaty Series, vol. 1771, No. 30822, p. 107, art. 6; Парижское соглашение, ст. 12; Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (Орхусс, Дания, 25 июня 1998 года), United Nations, Treaty Series, vol. 2161, No. 37770, р. 447; и Региональное соглашение о доступе к информации, участии общественности и правосудии по вопросам окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне (Эскусу, Коста-Рика, 4 марта 2018 года), ibid., No. I-56654, URL: https://treaties.un.org.

расположенных на низинных территориях. Поскольку маловероятно, что в таких случаях вся община сможет быть переселена и остаться вместе в другом месте, обладая при этом функционирующими институтами власти и способностью управления, под угрозой может оказаться само право на самоопределение. В этих и других случаях последствия повышения уровня моря могут привести к лишению коренных народов их традиционных территорий и источников средств к существованию. Потенциальная потеря традиционных территорий, например в результате повышения уровня моря и береговой эрозии, угрожает культурному выживанию, сохранению средств к существованию и территориальной целостности коренных народов.

- 253. Вместе с тем следует отметить, что оценить применимость каждого из вышеупомянутых прав позволит только анализ каждого отдельного случая, учитывающий все соответствующие обстоятельства. В частности, повышение уровня моря может рассматриваться как экстремальное обстоятельство, которое в ряде договоров допускает отступление от обязательств по правам человека, так что может не быть полной уверенности в том, что в таких обстоятельствах соответствующие обязательства по обеспечению осуществления различных прав применимы в равной степени. Прежде чем можно будет определенно сказать, что право применимо, и выявить степень его применения, может потребоваться такой анализ.
- 254. Степень применимости и объем обязательств государств в области прав человека будут зависеть от характера рассматриваемого права, а именно от того, является ли оно гражданским и политическим правом или экономическим, социальным или культурным правом. Для этого также необходим более глубокий и детальный анализ.

#### В. Международное гуманитарное право

- 255. Хотя тема взаимосвязи между международным гуманитарным правом и изменением климата привлекает все больше внимания<sup>313</sup>, потенциальную применимость международного гуманитарного права к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, установить непросто.
- 256. Международное гуманитарное право может быть актуальным в связи с защитой лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, в случае вооруженного конфликта международного или немеждународного характера на территории, подвергающейся воздействию повышения уровня моря, что вызовет применение этого специализированного свода норм международного права, который будет действовать как lex specialis по отношению к праву прав человека 314.

22-02934 **75/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>313</sup> См., например, Tuiloma Neroni Slade, "International humanitarian law and climate change", in Suzannah Linton, Tim McCormack and Sandesh Sivakumaran (eds.), Asia-Pacific Perspectives on International Humanitarian Law (Cambridge, Cambridge University Press, 2019), pp. 643–655. См. также Karen Hulme, "Climate change and international humanitarian law", in Rosemary Rayfuse and Shirley V. Scott (eds.), International Law in the Era of Climate Change (Cheltenham, United Kingdom, and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2012), pp. 190–218, at p. 207; и Christine Bakker, "The relationship between climate change and armed conflict in international law: does the Paris Agreement add anything new?", Journal for Peace Processes, vol. 2, No. 1 (first quarter, 2016), pp. 2–3.

<sup>314</sup> Как заявил Международный Суд в своем консультативном заключении относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории (I.C.J. Reports 2004, р. 136, at р. 178, рага. 106): «Что касается взаимосвязи между международным гуманитарным правом и стандартами в области прав человека, то существует, таким образом, три возможные ситуации: одни права могут быть исключительно вопросами международного гуманитарного права; другие — могут быть

Иными словами, повышение уровня моря может произойти на той же территории, где разворачивается вооруженный конфликт, или наоборот, и тогда ситуация будет регулироваться в первую очередь нормами международного гуманитарного права.

257. В проекте статьи 18 проектов статей о защите людей в случае бедствий Комиссия признала, что проекты статей не применяются в той мере, в какой реагирование на бедствие регулируется нормами международного гуманитарного права. В комментарии поясняется, что «нормы международного гуманитарного права применяются как lex specialis, в то время как нормы, изложенные в настоящем проекте статей, продолжают применяться «в той мере», в которой действие норм международного гуманитарного права не распространяется на правовые вопросы, возникающие в связи с бедствием. Таким образом, настоящий проект статей будет способствовать ликвидации юридических пробелов в деле защиты людей, пострадавших в результате бедствий, происходящих в ходе вооруженного конфликта, тогда как международное гуманитарное право будет превалировать применительно к ситуациям, регулируемым как проектом статей, так и международным гуманитарным правом, приоритета последнего. В частности, настоящий проект статей не следует толковать как препятствие для способности гуманитарных организаций проводить во время вооруженного конфликта (будь то международного или немеждународного, даже происходящего одновременно с бедствиями) свою гуманитарную деятельность в соответствии с мандатом, возложенным на них в соответствии с международным гуманитарным пра-BOM≫<sup>315</sup>.

258. В ряде положений Женевских конвенций 1949 года и дополнительных протоколов к ним 1977 года<sup>316</sup> упоминаются формы гуманитарной помощи, предоставляемой во время конфликта или оккупации, даже если ситуации, тяжесть которых такая помощь призвана облегчить, не обязательно вызваны таким конфликтом или оккупацией, хотя они могли быть усугублены<sup>317</sup>.

259. Соответственно, если в ситуации вооруженного конфликта (международного или немеждународного характера) возникнет необходимость в оказании помощи людям, сталкивающимся с последствиями повышения уровня моря, такую помощь следует оказывать в соответствии с применимыми нормами международного гуманитарного права. С учетом того, что в таком случае речь идет о сложной ситуации, характеризующейся пересечением многочисленных

исключительно вопросами стандартов в области прав человека; третьи — могут быть вопросами, охватываемыми обеими этими отраслями международного права. Чтобы ответить на поставленный перед ним вопрос, Суд должен принять во внимание обе эти отрасли международного права, а именно стандарты в области прав человека и — как lex specialis — международное гуманитарное право».

<sup>815</sup> Комментарий к проекту статьи 18 проекта статей о защите людей в случае бедствий, Ежегодник Комиссии международного права, 2016 год, т. II (Часть вторая), п. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>316</sup> Женевские конвенции о защите жертв войны (Женева, 12 августа 1949 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, Nos. 970–973, p. 31; и Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года (Женева, 8 июня 1977 года), ibid., vol. 1125, Nos. 17512–17513, p. 3.

<sup>317</sup> В частности: Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (Конвенция IV), ibid., vol. 75, No. 973, p. 287, arts. 23, 55, 59–61 and 63; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), ibid., vol. 1125, No. 17512, p. 3, arts. 17, 61–71 and 81; и Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол II), ibid., vol. 1125, No. 17513, p. 609, art. 18. См. Hulme, "Climate change and international humanitarian law", in Rayfuse and Scott (eds.) International Law in the Era of Climate Change (см. сноску 313 выше), p. 207.

факторов уязвимости, на фоне применения вспомогательных мер защиты, предусмотренных международным правом прав человека и другими соответствующими нормами международного права, одновременно применяются нормы международного гуманитарного права и права, касающегося бедствий <sup>318</sup>.

- 260. В литературе признается, что во многих конфликтах люди подвергаются «двойной уязвимости» <sup>319</sup>, так как наблюдается сосуществование факторов риска, связанных, с одной стороны, с климатическими обстоятельствами (включая повышение уровня моря), а с другой, с самим конфликтом <sup>320</sup>. В этих случаях люди одновременно являются жертвами конфликта и трудностей, вызванных экологическими и климатическими факторами, поэтому заслуживают получение особых форм гуманитарной помощи.
- 261. В своем недавнем докладе Международный комитет Красного Креста (МККК) отмечает, что, хотя изменение климата не является прямой причиной вооруженного конфликта, его последствия могут косвенно повысить риск возникновения конфликта, усугубляя социальные, экономические или экологические факторы, которые из-за сложной взаимосвязи могут в конечном счете привести к конфликту<sup>321</sup>. С другой стороны, в местах, где уже разворачиваются вооруженные конфликты, изменение климата может подорвать возможности компетентных органов власти в плане устранения факторов уязвимости и удовлетворения потребностей гражданского населения<sup>322</sup>.

## С. Международное право, касающееся беженцев и внутренне перемещенных лиц

#### 1. Международное право, касающееся беженцев

- 262. На сегодняшний день ни одно принимающее государство не предоставило статус беженца по смыслу Конвенции 1951 года о статусе беженцев<sup>323</sup>, основываясь исключительно на факторах, связанных с переменами, вызванными изменением климата, такими как повышение уровня моря<sup>324</sup>.
- 263. В существующей международной нормативной базе, регулирующей положение беженцев, ни изменение климата, ни любое из его пагубных последствий, таких как повышение уровня моря, не квалифицируются как ситуации, заслуживающие признания защищаемого статуса, если только не соблюдены особые условия, закрепленные в существующем правовом определении беженца и перечисленные ниже.
- 264. В этой связи такие термины, как «беженец по причине изменения климата», «климатический беженец» или «экологический беженец», не являются юридическими терминами, хотя часто используются в просветительской работе,

22-02934 **77/126** 

<sup>318</sup> О международном праве, касающемся бедствий, см. также раздел Е ниже, пп. 284–305.

<sup>&</sup>lt;sup>319</sup> Cm. International Committee of the Red Cross (ICRC), "The relationship between climate change and conflict", 6 January 2016.

<sup>320</sup> Katie Peters et al., "Double vulnerability: the humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk", Overseas Development Institute, March 2019.

<sup>321</sup> ICRC, When Rains Turns to Dust: Understanding and Responding to the Combined Impact of Armed Conflicts and the Climate and Environment Crisis on People's Lives (Geneva, 2020), p. 19.

<sup>&</sup>lt;sup>322</sup> Ibid., pp. 18–20.

<sup>&</sup>lt;sup>323</sup> Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545, p. 137.

<sup>324</sup> См., например, дела, рассматриваемые в судах Новой Зеландии, таких как Верховный суд Новой Зеландии, *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Case No. [2015] NZSC 107, Judgment, 20 July 2015.

осуществляемой в целях привлечения внимания к опасностям глобального потепления и соответствующей мобилизации гражданского общества <sup>325</sup>.

- 265. Помимо того, что эти понятия не подпадают под категорию юридических терминов, в отношении них было отмечено несколько ограничений:
- а) их употребление может привести к недопониманию вероятных форматов, временных масштабов и характера передвижения, связанного с изменением климата  $^{326}$ .
- b) они могут считаться оскорбительными для тех лиц, в отношении которых они используются  $^{327}$ , и не признаваться ими, так как под такими понятиями подразумевают чувство беспомощности, отсутствие достоинства и стигматизацию жертв  $^{328}$ ;
- с) специалисты в области права отказываются употреблять эти термины, считая их ошибочными $^{329}$ .
- 266. Правовое определение понятия «беженец» и вытекающие из него права и привилегии изложены в Конвенции 1951 года, рассматриваемой в совокупности с Протоколом 1967 года, касающимся статуса беженцев <sup>330</sup>. Это определение охватывает в основном политических беженцев (т. е. тех, кто спасается от преследований) и, таким образом, не подразумевает возможность распространения защиты на лиц, пострадавших в результате изменения климата, включая повышение уровня моря.
- 267. В Конвенции 1951 года о статусе беженцев «беженцем» считается лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной 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 определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего

<sup>325</sup> Понятие «экологический беженец» стало популярным в 1985 году, когда г-н Эссам эль-Хиннауи из ЮНЕП использовал его в своем докладе для обозначения «...тех лиц, которые были вынуждены временно или навсегда покинуть свою традиционную среду обитания из-за заметного ухудшения окружающей среды (естественного и/или спровоцированного людьми), которое поставило под угрозу их существование и/или серьезно сказалось на качестве их жизни» (Essam el-Hinnawi, Environmental Refugees (Nairobi, UNEP, 1985), р. 4). См. также François Gemenne, "How they became the human face of climate change: research and policy interactions in the birth of the 'environmental migration' concept", in Etienne Piguet et al. (eds.), Migration and Climate Change (Cambridge, Cambridge University Press; Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011), pp. 225–259, at p. 228.

<sup>&</sup>lt;sup>326</sup> Jane McAdam, "The relevance of international refugee law", in *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press, 2012), pp. 39–51, at p. 40.

Jane McAdam, "The normative framework of climate change-related displacement", Brookings Institution, 3 April 2012, pp. 1–2; and Peter Penz, "International ethical responsibilities to 'climate change refugees'", in Jane McAdam (ed.), Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2010), pp. 151–174, at p. 152.

<sup>328</sup> McAdam, "The relevance of international refugee law", in Climate Change (см. сноску 326 выше), р. 41.

Jane McAdam, "From economic refugees to climate refugees? Review of International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation by Michelle Foster", Melbourne Journal of International Law, vol. 10, No. 2 (October 2009), pp. 579-595.

<sup>&</sup>lt;sup>330</sup> Протокол, касающийся статуса беженцев (Нью-Йорк, 31 января 1967 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, No. 8791, p. 267.

обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»  $^{331}$ .

- 268. В Руководстве по процедурам и критериям определения статуса беженцев<sup>332</sup> Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) подтверждается, что жертвы стихийных бедствий исключены из сферы действия Конвенции<sup>333</sup>, если только не соблюдены вышеупомянутые критерии, перечисленные в Конвенции 1951 года. Такая же логика используется и в отношении пагубных последствий изменения климата, таких как повышение уровня моря.
- 269. В таких документах регионального уровня, как Конвенция ОАЕ, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке (1969 год)<sup>334</sup>, и Картахенская декларация о беженцах (1984 год)<sup>335</sup> в Латинской Америке, содержатся более широкие определения беженцев, нежели в Конвенции 1951 года. Вместе с тем эти расширенные определения не избавляют пользователей от сложности установления правовой причинно-следственной связи между переменами, вызванными изменением климата, и деятельностью человека, т. е., например, неясно, кого можно считать стороной, осуществляющей преследование, в ситуации обусловленного климатом перемещения<sup>336</sup>.
- 270. Что касается соответствующих документов или инициатив, носящих рекомендательный характер, то в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах 2016 года<sup>337</sup>, принятой Генеральной Ассамблеей в ходе своей семьдесят первой сессии, официально признается связь между миграцией, окружающей средой и изменением климата<sup>338</sup>. В то же время в этой декларации, как и в глобальном договоре о беженцах, представленном УВКБ ООН и принятом 17 декабря 2018 года Генеральной Ассамблеей, не признается категория климатических или экологических беженцев<sup>339</sup>.

#### 2. Международное право, касающееся внутренне перемещенных лиц

- 271. Лица, перемещенные в пределах своей страны, классифицируются или определяются как внутренне перемещенные лица, а не беженцы, и таким образом исключаются из сферы действия Конвенции 1951 года. Вместо этого они подпадают под ответственность страны происхождения, и в отношении этой категории лиц не существует международной конвенции.
- 272. На международном уровне первые международные стандарты, разработанные для внутренне перемещенных лиц, включены в Руководящие принципы по

<sup>332</sup> Об УВКБ ООН см. также пп. 395–398 ниже.

22-02934 **79/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>331</sup> Ct. 1 A) 2).

<sup>333</sup> УВКБ, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев (Женева, 2011 год), п. 39.

<sup>&</sup>lt;sup>334</sup> Конвенция ОАЕ, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке (Аддис-Абеба, 10 сентября 1969 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1001, No. 14691, p. 45.

<sup>335</sup> Картахенская декларация о беженцах, принятая на Коллоквиуме по вопросу о международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: правовые и гуманитарные проблемы, состоявшемся в Картахене, Колумбия, 19–22 ноября 1984 года. URL: www.oas.org/dil/1984\_Cartagena\_Declaration\_on\_Refugees.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>336</sup> Environmental Justice Foundation, "Falling through the cracks: a briefing on climate change, displacement and international governance frameworks" (2014), p. 7.

 $<sup>^{337}</sup>$  Резолюция  $^{71/1}$  Генеральной Ассамблеи от 19 сентября 2016 года.

<sup>&</sup>lt;sup>338</sup> Там же, пп. 1 и 43.

<sup>339</sup> Резолюция 73/151 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 2018 года.

вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>340</sup>, которые были представлены Комиссии по правам человека<sup>341</sup> и в которых содержатся и объединяются все существующие международные принципы, относящиеся к внутренне перемещенным лицам. В этих руководящих принципах за временно перемещенными лицами, которые пользуются теми же правами и свободами, что и другие лица в своей стране, не закрепляется новый правовой статус, но в них рассматриваются особые потребности таких лиц<sup>342</sup>.

- 273. В Руководящих принципах под временно перемещенными лицами подразумеваются «лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ» 343. Это определение не подпадает под категорию правовых, но представляет собой «описательное определение категории лиц, чьи потребности являются предметом рассмотрения Руководящих принципов» 344.
- 274. К определяющим характеристикам внутреннего перемещения относится то, что перемещение является вынужденным или принудительным и что такое перемещение происходит в пределах национальных границ. В Руководящих принципах содержится призыв к государствам принимать меры по предотвращению перемещения, отстаивать права перемещенных лиц и поддерживать долгосрочные решения.
- 275. Хотя Руководящие принципы по сути своей применимы к лицам, перемещенным внутри страны из-за неблагоприятных последствий изменения климата, таких как повышение уровня моря, они могут иметь некоторые ограничения:
- а) поскольку последствия изменения климата, такие как повышение уровня моря, могут проявляться в течение месяцев, лет или даже десятилетий, трудно определить, является ли перемещение добровольным или принудительным, и, следовательно, применимы ли к нему Руководящие принципы <sup>345</sup>;
- b) трудно определить, когда та или иная территория становится непригодной для проживания. Например, в контексте малых островных государств, пострадавших в результате повышения уровня моря, весьма вероятно, что по мере ухудшения условий люди будут покидать острова задолго до их затопления, чтобы избежать долгосрочных последствий, вызванных засолением запасов воды и пахотных земель, а также ухудшением состояния инфраструктуры <sup>346</sup>;
- с) медленно прогрессирующие бедствия или негативные последствия изменения климата не обязательно становятся причиной перемещения, но могут побудить людей рассматривать вопрос о передвижении как одном из способов адаптации к изменяющимся условиям окружающей среды и объяснить, почему люди переезжают в регионы с лучшими условиями жизни и возможностями для

<sup>&</sup>lt;sup>340</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

<sup>341</sup> См. резолюцию 2004/55 Комиссии по правам человека.

<sup>&</sup>lt;sup>342</sup> Roberta Cohen, "The Guiding Principles on Internal Displacement: a new instrument for international organizations and NGOs", Forced Migration Review, No. 2 (August 2998), p. 2.

 $<sup>^{343}</sup>$  E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, п. 2.

Walter Kälin, Guiding Principles on Internal Displacement – Annotations, (Washington, D.C., American Society of International Law, 2008), pp. 3-5.

<sup>&</sup>lt;sup>345</sup> CM. Elizabeth Ferris, Erin Mooney and Chareen Stark, From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement (Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, Washington, D.C., 2011), p. 119.

<sup>346</sup> Ibid., p. 124.

получения заработка. Вместе с тем, если из-за дальнейшего ухудшения состояния окружающей среды территории со временем становятся непригодными для проживания, что в конечном счете приведет к полному опустыниванию, постоянному затоплению прибрежных зон или другим подобным ситуациям, перемещение населения будет приравниваться к вынужденному перемещению и станет необратимым<sup>347</sup>;

- d) сложное пересечение экологических и экономических факторов, обусловливающих миграцию населения, затрудняет применение Руководящих принципов, в основе которых лежит различие между добровольным и недобровольным передвижением. Определить, когда перемены, вызванные изменением климата, приводят к потере средств к существованию и перемещению людей с целью найти другую работу, непросто<sup>348</sup>;
- е) из Руководящих принципов намеренно исключены те лица, которые перемещаются по экономическим причинам, однако в большинстве случаев перемещения людей, связанного с изменением климата, выявляется ярко выраженный экономический аспект потери средств к существованию и сокращения доходов домохозяйств<sup>349</sup>;
- f) перемещение, скорее всего, будет медленным и будет происходить в местах, где в прошлом в качестве одной из стратегий обеспечения средств к существованию использовалась сезонная миграция. В некоторых странах сезонная трудовая миграция и временное перемещение из-за стихийных бедствий являются обычным явлением. В таких условиях становится трудно проводить различие между миграцией, используемой в качестве одной из стратегий обеспечения средств к существованию, и перемещением<sup>350</sup>.
- 276. На региональном уровне на заполнение такого пробела в правовой защите внутренне перемещенных лиц в контексте международного права нацелена Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи от 2009 года (Кампальская конвенция)<sup>351</sup>. Кроме того, в статье V 4) признается связь между изменением климата и перемещением, так как в ней предусматривается, что государствам-участникам следует принимать меры, направленные на предоставление защиты и оказание помощи лицам, которые стали внутренне перемещенными вследствие стихийных или вызванных человеческой деятельностью бедствий, включая изменение климата. Далее такая связь признается в докладе от сентября 2021 года учрежденной Генеральным секретарем Группы высокого уровня по вопросу о перемещении лиц внутри страны, который озаглавлен «Прояснение понятия внутреннего перемещения концепция будущего развития» <sup>352</sup> и в котором подчеркивается необходимость нахождения долгосрочных решений, усиления профилактики и повышения эффективности защиты и помощи.

22-02934 81/126

<sup>347</sup> Ibid., p. 123.

<sup>348</sup> Ibid., p. 124.

<sup>&</sup>lt;sup>349</sup> Environmental Justice Foundation, "Falling through the cracks" (см. сноску 336 выше), р. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>350</sup> См. Ferris, Mooney and Stark, From Responsibility to Response (см. сноску 345 выше), р. 125.

<sup>&</sup>lt;sup>351</sup> Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампала, 23 октября 2009 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3014, No. 52375, p. 3. См. также Mehari Taddele Maru, "The Kampala Convention and its contribution in filling the protection gap in international law", *Journal of Internal Displacement*, vol. 1, No. 1 (July 2011), pp. 91–130, at p. 96.

<sup>352</sup> United Nations, 2021.

#### D. Международное право, касающееся мигрантов

- 277. Лиц, перемещенных в результате повышения уровня моря, называют «климатическими» или «экологическими» перемещенными лицами или мигрантами. Согласно Международной организации по миграции (МОМ) <sup>353</sup>, «[э]кологические мигранты это лица или группы лиц, которые по веским причинам, связанным с внезапными или прогрессирующими изменениями в окружающей среде, негативно влияющими на их жизнь или условия жизни, вынуждены покинуть привычные места проживания или принимают решение так поступить, будь то на время или навсегда, и которые передвигаются либо в пределах своей страны, либо за границу» <sup>354</sup>.
- 278. Экономических мигрантов в основном касается Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятая Генеральной Ассамблеей 18 декабря 1990 года <sup>355</sup>, поскольку в ней под понятием «трудящийся-мигрант» понимается «лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является» <sup>356</sup>.
- 279. Вместе с тем в последнее время в сфере правовых норм, носящих рекомендательный характер и касающихся миграции, происходят изменения, которые имеют отношение к понятию перемещения, вызванного пагубными последствиями изменения климата, включая повышение уровня моря. 19 сентября 2016 года с целью повышения эффективности мер реагирования международного сообщества Генеральная Ассамблея созвала заседание высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. На том заседании все 193 государства члена Организации Объединенных Наций единогласно приняли Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах 357.
- 280. Приложение II к Нью-Йоркской декларации позволило положить начало процессу межправительственных консультаций и переговоров по разработке не имеющего обязательной юридической силы соглашения о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Этот процесс завершился 10 декабря 2018 года принятием большинством государств-членов на Межправительственной конференции в Марракеше (Марокко) Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, после чего 19 декабря 2018 года он был официально одобрен Генеральной Ассамблеей 358.
- 281. Согласно Глобальному договору о миграции, государства будут ориентироваться на такие действия, как:
- а) разработка стратегий адаптации к внезапно и медленно наступающим бедствиям, негативным последствиям изменения климата и ухудшению состояния окружающей среды, например, опустыниванию, деградации земель, засухе и подъему уровня моря, и противодействия им с учетом возможного влияния на миграцию и при понимании того, что приоритетом является адаптация в стране происхождения<sup>359</sup>;

<sup>&</sup>lt;sup>353</sup> О МОМ см. также пп. 399–401 ниже.

<sup>&</sup>lt;sup>354</sup> Oli Brown, "Migration and climate change", IOM Migration Research Series, No. 31 (Geneva, IOM, 2008), p. 15.

<sup>355</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 2220, No. 39481, p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>356</sup> Art. 2 1).

<sup>357</sup> Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи.

<sup>358</sup> Резолюция 73/195 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2018 года. См. также A/CONF.231/7.

<sup>359</sup> Резолюция 73/195 Генеральной Ассамблеи, приложение, пп. 18 і).

- b) сотрудничество в поиске, разработке и повышении эффективности решений для мигрантов, вынужденно покинувших страны своего происхождения в связи с медленно наступающими стихийными действиями, неблагоприятными последствиями изменения климата и ухудшением состояния окружающей среды, например опустыниванием, деградацией земель, засухой и подъемом уровня моря, в том числе посредством изучения возможностей планового переселения и вариантов виз, в тех случаях, когда адаптация в стране происхождения или возвращение туда невозможны<sup>360</sup>.
- 282. В связи с этим Глобальный договор важен тем, что в нем бедствия и изменение климата, включая повышение уровня моря, о котором там недвусмысленно говорится, признаются как факторы трансграничной мобильности людей.
- 283. Также в рамках Глобального договора государства будут опираться на такие действия, как<sup>361</sup>:
- а) совершенствование совместного анализа и обмена информацией для улучшения выявления, понимания и прогнозирования миграционных потоков, например таких, которые могут возникнуть в результате внезапных и медленно наступающих стихийных бедствий, негативных последствий изменения климата, ухудшения состояния окружающей среды и других неблагоприятных ситуаций, и принятие ответных мер при обеспечении должного уважения, защиты и осуществления прав человека всех мигрантов;
- b) учет вероятности перемещения населения в стратегиях повышения готовности к стихийным бедствиям и развитие сотрудничества с соседними и другими соответствующими странами при создании систем раннего оповещения, планировании действий в чрезвычайной обстановке, подготовке запасов, создании координационных механизмов, составлении планов эвакуации, заключении договоренностей о приеме и оказании помощи и информировании общественности;
- с) согласование и разработка на субрегиональном и региональном уровнях подходов и механизмов, способных ослабить уязвимость лиц, пострадавших в результате внезапных и медленно наступающих стихийных бедствий, путем обеспечения возможности получения гуманитарной помощи, отвечающей их насущным потребностям, при полном уважении прав этих людей, где бы они ни находились, а также путем поддержки рациональных мер, способствующих повышению потенциала противодействия и самодостаточности, с учетом возможностей всех соответствующих стран;
- d) разработка согласованных подходов к решению проблем, связанных с миграцией в контексте внезапных и медленно наступающих стихийных бедствий, в том числе с учетом соответствующих рекомендаций по итогам консультативных процессов под руководством государств, таких как Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата и Платформа по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями.

#### Е. Международное право, касающееся бедствий

284. Вместе с тем определения такого понятия в тех случаях, когда они даны в договорах, не имеют существенных различий <sup>362</sup>. В широком понимании термин

22-02934 83/126

<sup>&</sup>lt;sup>360</sup> Там же, п. 21 h).

<sup>&</sup>lt;sup>361</sup> Там же, п. 18 h) и j)-l).

<sup>&</sup>lt;sup>362</sup> A/CN.4/598, п. 46.

«бедствие» означает серьезное нарушение функционирования общества, которое создает значительную широкомасштабную угрозу для человеческой жизни, имущества, экономики или окружающей среды, независимо от того, обусловлено оно аварией, естественными событиями или деятельностью человека, и независимо от того, развивается оно внезапно или в результате сложных длительных процессов<sup>363</sup>.

285. К деятельности по защите и помощи в случае бедствий, как правило, применяется прагматический подход, что нашло свое отражение в международном законотворчестве и организационных изменениях в области преодоления бедствий, таких как неизменное увеличение числа двусторонних соглашений и расширение нормативной базы под эгидой Организации Объединенных Наций и в таких учреждениях, как МККК<sup>364</sup>.

286. Кроме того, существует несколько документов и инициатив, касающихся защиты людей и оказания им помощи в случае бедствий, которые потенциально актуальны в контексте защиты людей, пострадавших в результате повышения уровня моря.

287. В качестве предварительного комментария важно отметить, что, в то время как в праве, касающемся бедствий, предусматриваются более оперативные или краткосрочные меры реагирования, последствия повышения уровня моря могут потребовать принятия более долгосрочных мер. При этом ряд документов и инициатив могут иметь отношение к защите лиц в контексте повышения уровня моря 365, например проект статей Комиссии о защите людей в случае бедствий 2016 года 366, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015—2030 годы 367 и Нансеновская инициатива и ее Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата 368.

#### 1. Проект статей о защите людей в случае бедствий (2016 год)

288. В проекте статей о защите людей в случае бедствий, принятом Комиссией в 2016 году<sup>369</sup>, четко указано, что повышение уровня моря является одним из видов бедствий. Согласно комментарию, «проект статей применяется в равной степени к внезапным событиям (таким, как землетрясения или цунами) и медленно протекающим явлениям (таким, как засуха или повышение уровня моря),

<sup>&</sup>lt;sup>363</sup> Например, в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (Тампере, 18 июня 1998 года; United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 4096, p. 5, art. 1 6)), понятие «бедствие» означает «серьезное нарушение функционирования общества, которое создает значительную широкомасштабную угрозу для человеческой жизни, здоровья, имущества или окружающей среды, независимо от того, обусловлено оно аварией, естественными событиями или деятельностью человека, и независимо от того, развивается оно внезапно или в результате сложных длительных процессов»; и в рамках Соглашения Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Вьентьян, 26 июля 2005 года; *Asean Documents Series 2005*, р. 157, art. 1 3)) понятие «бедствие» означает «серьезное нарушение функционирования общины или общества, влекущее за собой широкомасштабные человеческие, материальные, экономические и экологические потери».

<sup>&</sup>lt;sup>364</sup> A/CN.4/598, π. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>365</sup> Перечень соответствующих документов, применимых к защите людей в случае бедствий, который был составлен Секретариатом в 2008 году, см. в A/CN.4/590/Add.2.

<sup>&</sup>lt;sup>366</sup> Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II (Part Two), para. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>367</sup> Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи от 3 июня 2015 года, приложение II.

Nansen Initiative, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, vol. 1 (December 2015).

<sup>&</sup>lt;sup>369</sup> Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II (Part Two), para. 48.

а также к частым мелкомасштабным событиям (наводнения или оползни)» [выделено автором] $^{370}$ .

289. Это означает, что проект статей 2016 года применим к защите людей в связи с повышением уровня моря. Вместе с тем, несмотря на то что повышение уровня моря является бедствием, сравнимым с другими катастрофическими событиями, оно имеет свои особенности, которые можно и нужно учитывать при применении проекта статей 2016 года в каждом конкретном случае. Повышение уровня моря представляет собой медленно протекающее явление, которое может привести к долгосрочным последствиям, таким как утрата территории и засоление пресной воды, которые будет трудно или даже невозможно ликвидировать. Несмотря на то, что проект статей 2016 года был задуман как гибкий документ, учитывающий характер и общие черты различных видов бедствий, необратимость некоторых последствий повышения уровня моря и невозможность возврата к прежнему состоянию могут служить достаточным поводом для разработки особых форм применения некоторых проектов статей 2016 года и необходимость рассмотрения дополнительных форм защиты.

290. С учетом того, что конечной целью проекта статей 2016 года является удовлетворение «основных потребностей затрагиваемых лиц при полном уважении их прав» <sup>371</sup>, даже те проекты статей, которые формально применяются между государствами или между государствами и другими субъектами (например, те проекты, которые касаются обязанности сотрудничать, обязанности пострадавшего государства обращаться за помощью, когда его внутренних возможностей явно не хватает, а также прекращения предоставления внешней помощи и условий, налагаемых пострадавшим государством на предоставление внешней помощи) <sup>372</sup>, в конечном счете предназначены для достижения цели защиты людей.

291. Согласно проекту статей 2016 года, при реагировании на повышение уровня моря или снижении связанных с ним рисков государства, а также другие соответствующие субъекты должны уважать и защищать человеческое достоинство и права человека <sup>373</sup>. Они также должны действовать «в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и на основе недискриминации с учетом потребностей лиц, находящихся в особо уязвимом положении» <sup>374</sup>.

292. Кроме того, поскольку «для защиты людей в случае бедствий крайне важно эффективное международное сотрудничество» <sup>375</sup>, для снижения рисков такого явления и реагирования на него обязаны сотрудничать между собой (и с другими субъектами, в зависимости от обстоятельств) не только государства, пострадавшие в результате повышения уровня моря, но и все другие государства <sup>376</sup>. Эта общая обязанность сотрудничать уточняется далее в различных контекстах в проекте статей 2016 года, особенно в проектах статей 8 и 9<sup>377</sup>.

293. Проект статей 2016 года, включающий в сферу своего действия явление повышения уровня моря, помогает уточнить характер, содержание и применение комплекса прав и обязанностей в отношении защиты лиц, пострадавших в

22-02934 **85/126** 

 $<sup>^{370}</sup>$  П. 4 комментария к статье 3, там же, п. 49.

 $<sup>^{371}</sup>$  Проект статьи 2, там же, п. 48.

 $<sup>^{372}</sup>$  П. 1) комментария к проекту статьи 7, п. 3) комментария к проекту статьи 8, п. 1) комментария к проекту статьи 11, п. 1) комментария к проекту статьи 14 и п. 4) комментария к проекту статьи 17, там же, п. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>373</sup> Проекты статей 4 и 5, там же, п. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>374</sup> Проект статьи 6, там же, п. 48.

 $<sup>^{375}</sup>$  П. 1) комментария к статье 7, там же, п. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>376</sup> См. проект статьи 7, там же, п. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>377</sup> П. 6) комментария к статье 7, там же, п. 49.

результате повышения уровня моря. Эти права и обязанности по-разному применяются к государствам, непосредственно затрагиваемым этим явлением, к государствам, которых это непосредственно не затрагивает, и к другим потенциальным или фактическим «оказывающим помощь акторам». Они также применяются в двух различных плоскостях: «права и обязанности государств по отношению друг к другу» (включая также других соответствующих акторов) «и права и обязанности государств по отношению к лицам, нуждающимся в защите» <sup>378</sup>.

### 2. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы

294. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015—2030 годы была принята 187 государствами 18 марта 2015 года и одобрена Генеральной Ассамблеей 3 июня 2015 года<sup>379</sup>, а также служила логичным продолжением положений Хиогской рамочной программы действий на 2005—2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин»<sup>380</sup>. Целью Сендайской рамочной программы является предотвращение новых рисков и снижение риска бедствий к 2030 году.

295. Некоторые из руководящих принципов Сендайской рамочной программы можно считать актуальными и для защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря $^{381}$ :

- а) каждое государство несет главную ответственность за предотвращение и снижение риска бедствий, в том числе в рамках сотрудничества на международном, региональном, субрегиональном, трансграничном и двустороннем уровнях;
- b) снижение риска бедствий требует, чтобы за это коллективно отвечали центральные правительства и соответствующие национальные органы, сектора и заинтересованные стороны с должным учетом национальных условий и систем управления;
- с) большое значение для эффективного управления риском бедствий имеет эффективное и полноценное глобальное партнерское взаимодействие и дальнейшее укрепление международного сотрудничества, включая выполнение развитыми странами их соответствующих обязательств по официальной помощи в целях развития;
- d) развивающиеся страны, особенно наименее развитые страны, малые островные развивающиеся государства, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и африканские страны, а также страны со средним уровнем дохода и другие страны, сталкивающиеся со специфическими трудностями в связи с риском бедствий, нуждаются в достаточной, планомерной и своевременной поддержке со стороны развитых стран и партнеров, в том числе в форме финансирования, передачи технологий и создания потенциала, с учетом потребностей и приоритетов, определенных ими самими.

 $<sup>^{378}</sup>$  П. 2) комментария к статье 1, там же, п. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>379</sup> Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи. Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий является координационным центром Организации по снижению риска бедствий и поддерживает реализацию Сендайской рамочной программы.

<sup>&</sup>lt;sup>380</sup> A/CONF.206/6 и Corr.1, гл. I, резолюция 2.

<sup>&</sup>lt;sup>381</sup> Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II, п. 19 a), b), l) и m).

- 296. Некоторые из приоритетных направлений деятельности, предложенных в Сендайской рамочной программе, можно считать актуальными и для защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря:
- а) в Сендайской рамочной программе признается необходимость «отыскания долговременных решений на этапе после бедствий и расширения прав и возможностей людей, которые в несоразмерно большей степени страдают от бедствий, и оказания им помощи» <sup>382</sup> и подчеркивается важность разработки государственной политики по «выводу, в зависимости от случая, населенных пунктов из зон, подверженных риску бедствий» в качестве одной из потенциальных превентивных или адаптивных мер<sup>383</sup>;
- b) в Сендайской рамочной программе подчеркивается важность содействия «принятию политики и программ по вопросам перемещения людей в результате бедствий в целях повышения потенциала противодействия пострадавших лиц и принимающих их общин в соответствии с требованиями национального законодательства и с учетом конкретных обстоятельств» <sup>384</sup>.

#### 3. Нансеновская инициатива и закрепленная в ней Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата

- 297. Нансеновская инициатива представляла собой возглавляемый государствами консультативный процесс, реализуемый по принципу «снизу вверх» и направленный на выявление эффективной практики и достижение консенсуса по ключевым положениям и элементам с целью удовлетворения потребностей в защите и помощи лиц, перемещенных через границы в контексте бедствий, включая негативные последствия изменения климата. Инициатива была основана на обязательстве, взятом на себя правительствами Швейцарии и Норвегии и получившем поддержку нескольких государств, сотрудничать с заинтересованными государствами и другими заинтересованными сторонами, а ее реализация началась в октябре 2012 года<sup>385</sup>.
- 298. Нансеновская инициатива позволила выявить в ходе проводимого по всему миру консультативного процесса ряд уроков о способах защиты перемещенных лиц в контексте бедствий и последствий изменения климата, среди которых можно выделить следующие, поскольку они имеют отношение к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря <sup>386</sup>:
- а) в отсутствие четких положений в международном праве некоторые государства разработали меры, которые позволяют им принимать иностранцев из стран, пострадавших в результате стихийных бедствий, по крайней мере на временной основе. Такие меры включают прием трансграничных перемещенных лиц, пострадавших в результате стихийных бедствий, с использованием законодательства по легальной миграции, например, путем предоставления приоритета иммиграционным заявлениям, поданным лицами из стран, пострадавших в результате стихийных бедствий, или путем расширения использования квот на временную работу; заключения с другими странами в конкретном регионе соглашений о свободном передвижении лиц; принятия исключительных

22-02934 **87/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>382</sup> Там же, п. 30 j).

 $<sup>^{383}</sup>$  Там же, п. 27 k).

<sup>&</sup>lt;sup>384</sup> Там же, п. 30 l).

<sup>385</sup> Нансеновская инициатива, Программа защиты трансгранично перемещенных лиц (см. сноску 368 выше).

Nansen Initiative, "Fleeing floods, earthquakes, droughts and rising sea levels: 12 lessons learned about protecting people displaced by disasters and the effects of climate change" (November 2015).

миграционных мер, таких как предоставление гуманитарной визы или статуса временной защиты, а также использования беженского права, когда последствия бедствия приводят к насилию и преследованиям<sup>387</sup>;

- b) государства происхождения несут ответственность за оказание помощи общинам в переселении в более безопасные районы до или после стихийного бедствия. Плановое переселение обычно рассматривается в качестве крайней меры и на сегодняшний день происходит внутри страны. Такое переселение, скорее всего, будет устойчивым, если будет осуществляться на основе прямых консультаций с пострадавшими лицами и принимающими общинами с учетом культурных ценностей, психологической привязанности к первоначальному месту жительства и обеспечения адекватных возможностей для получения средств к существованию, пользования основными услугами и жильем на новом месте<sup>388</sup>;
- с) государства происхождения несут ответственность за удовлетворение потребностей внутренне перемещенных лиц в условиях бедствий. Одной из причин, по которой временно перемещенные лица могут впоследствии переехать в поисках помощи и защиты за границу, является отсутствие долгосрочных решений, позволяющих им восстановить жизненную стабильность либо после возвращения домой, либо в другой части своей страны<sup>389</sup>.
- 299. Результатом Нансеновской инициативы в 2015 году также стала разработка Программы защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата (Программа защиты)<sup>390</sup>, не имеющего обязательной силы документа, в котором собраны и проанализированы ключевые принципы и примеры эффективной практики государств во всем мире, а также представлены варианты политики для ведения деятельности в этом направлении.
- 300. В Программе защиты с «перемещением, вызванным стихийными бедствиями» связаны «ситуации, в которых люди вынуждены или обязаны покинуть свои дома или места постоянного проживания в результате бедствия или во избежание воздействия неизбежной и прогнозируемой природной опасности» <sup>391</sup>. Такое перемещение «может принимать форму спонтанного бегства, эвакуации по приказу или принуждению властей или недобровольного планового переселения. Такое перемещение может происходить внутри страны [...] или иметь трансграничный характер» <sup>392</sup>.
- 301. Согласно Программе защиты, защита перемещенных через границу лиц может принимать две формы<sup>393</sup>:
- а) государства могут допустить таких лиц на территорию принимающей страны и разрешить им пребывание, пусть и временное.
- b) государства могут воздержаться от возвращения иностранцев, которые уже находились в принимающей стране на момент бедствия, в страну, пострадавшую в результате бедствия.

<sup>&</sup>lt;sup>387</sup> Ibid., p. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>388</sup> Ibid., p. 30.

<sup>&</sup>lt;sup>389</sup> Ibid., p. 31.

<sup>390</sup> Нансеновская инициатива, Программа защиты трансгранично перемещенных лиц (см. сноску 368 выше).

<sup>&</sup>lt;sup>391</sup> Там же, п. 16.

<sup>&</sup>lt;sup>392</sup> Там же, п. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>393</sup> См. ibid., paras. 30–34.

- 302. В Программе защиты подчеркивается необходимость содействия в контексте опасных природных явлений и изменения климата «миграции на достойных условиях»<sup>394</sup>, которая является одной из стратегий адаптации, и перечисляются, в частности, следующие эффективные практические меры, которые государства должны рассмотреть в этой связи:
- а) анализ существующих двусторонних, субрегиональных и региональных миграционных соглашений для определения способов использования миграции в качестве одной из стратегий адаптации, включая такие вопросы, как упрощенная процедура оформления проездных и таможенных документов. В отсутствие таких соглашений ведение переговоров и осуществление новых соглашений, способствующих миграции на достойных условиях;
- b) разработка или адаптация национальной политики, предусматривающей квоты на получение вида на жительство, или программ для сезонных рабочих в соответствии с международными трудовыми стандартами, в которых приоритет будет отдан лицам из стран или районов, сталкивающихся с последствиями стихийных бедствий или изменения климата.
- 303. В Программе защиты признается особая важность предоставления возможности постоянной миграции лицам, проживающим в низколежащих малых островных государствах и других странах, сталкивающихся с существенной потерей территории или другими пагубными последствиями изменения климата, из-за которых все больше участков земли становятся непригодными для проживания<sup>395</sup>.
- 304. В Программе защиты подчеркивается как важность защиты внутренне перемещенных лиц, так и ответственность государств за поиск долгосрочных решений для них. Такие решения включают добровольное возвращение с опорой на устойчивую реинтеграцию в место, где перемещенные лица жили до бедствия, местную интеграцию в месте, куда люди были перемещены, или поселение в другом месте в пределах своей страны<sup>396</sup>.
- 305. Платформа по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями<sup>397</sup>, представляет собой инициативу, которая реализуется под руководством государств и основной целью которой является продолжение работы в рамках Нансеновской инициативы путем выполнения рекомендаций, вынесенных в контексте Программы защиты, в целях улучшения защиты лиц, перемещенных через границы в контексте бедствий и изменения климата. Одной из целей Платформы является содействие разработке политики и нормативной базы для устранения пробелов в защите лиц, подвергающихся риску перемещения или перемещенных через границы.

#### **F.** Международное право, касающееся изменения климата

306. Международное право, касающееся изменения климата, включает ряд ратифицированных многими сторонами и обязательных для выполнения международных соглашений, в первую очередь Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата 1992 года и Парижское соглашение 2015 года.

22-02934 **89/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>394</sup> Там же, пп. 87–93.

<sup>&</sup>lt;sup>395</sup> Там же, п. 90.

<sup>&</sup>lt;sup>396</sup> Там же, п. 102.

<sup>397</sup> О Платформе по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями, см. также пп. 407–408 ниже.

307. В то время как основное внимание в рамках правового режима, касающегося изменения климата, уделяется мерам по смягчению последствий и адаптации, вопрос защиты лиц, пострадавших от негативных последствий изменения климата, включая повышение уровня моря, также стал частью дискуссий в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Парижского соглашения, в основном благодаря использованию концепции «мобильности людей» в условиях изменения климата. Мобильность людей можно рассматривать не только как следствие изменения климата, но и как форму адаптации к нему. «Мобильность людей» включает в себя три вида перемещений, вызванных изменением климата, а именно: миграцию, перемещение и плановое переселение.

308. Само понятие «мобильность людей» постепенно закрепляется в контексте международной правовой базы по изменению климата и в настоящее время недвусмысленно фигурирует в формулировках на сессиях Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, а также в рамках Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата.

309. Упоминания о мобильности людей в контексте переговоров по изменению климата впервые появились в документах, представленных для утверждения Конференцией Сторон на ее пятнадцатой сессии, подготовившей элементы нового соглашения по климату <sup>398</sup>. В Канкунских договоренностях, принятых на шестнадцатой Конференции Сторон в 2010 году, всем Сторонам было предложено активизировать действия по адаптации в контексте Канкунских рамок для адаптации... путем принятия, в частности, мер «по углублению понимания, совершенствованию координации и активизации сотрудничества в отношении обусловленного изменением климата перемещения людей, их миграции и запланированного переселения, в зависимости от обстоятельств, на национальном, региональном и международном уровнях» <sup>399</sup>.

310. Формулировка «мобильность людей» в контексте изменения климата была однозначно утверждена на восемнадцатой сессии Конференции Сторон в 2012 году в ее решении 3/СР.18, в котором признается необходимость проводить дальнейшую работу по углублению понимания и расширению опыта относительно потерь и ущерба, в том числе углублению понимания того, «каким образом воздействия изменения климата затрагивают схемы миграции, перемещения и мобильности населения» 400.

311. Принятие Парижского соглашения в 2015 году позволило вывести тему климатической миграции на передний план, поскольку в нем было предусмотрено создание Целевой группы по перемещению 401, которой было поручено разработать рекомендации по применению комплексных подходов к предотвращению, минимизации и решению проблем перемещения, связанных с

398 Olivia Serdeczny, What Does It Mean to "Address Displacement" under the UNFCCC? An Analysis of the Negotiation Process and the Role of Research (Bonn, German Development Institute, 2017), p. 7.

<sup>399</sup> Доклад Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата о работе ее шестнадцатой сессии, состоявшейся в Канкуне с 29 ноября по 10 декабря 2010 года, добавление: решения, принятые Конференцией Сторон, решение 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), п. 14 f).

<sup>400</sup> Доклад Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата о работе ее восемнадцатой сессии, состоявшейся в Дохе с 26 ноября по 8 декабря 2012 года, добавление: решения, принятые Конференцией Сторон, решение 3/СР.18 (см. FCCC/CP/2012/8/Add.1), п. 7 vi).

<sup>&</sup>lt;sup>401</sup> О Целевой группе по перемещению см. также пп. 405–406 ниже.

неблагоприятными последствиями изменения климата <sup>402</sup>. Исполнительному комитету Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата было поручено ввести Целевую группу в действие <sup>403</sup>. Одним из стратегических направлений работы пятилетнего скользящего плана Исполнительного комитета является «активизация сотрудни чества и содействия в связи с мобильностью населения, в том числе миграцией, перемещением и запланированным переселением» <sup>404</sup>.

- 312. В ходе двадцать шестой сессии, проведенной в октябре и ноябре 2021 года, Конференция Сторон приняла Глазговский климатический пакт, представляющий собой сборник решений, в преамбуле которого говорится: «[п]ризнавая, что изменение климата является общей озабоченностью человечества, Сторонам следует при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата, уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека, право на здоровье, права коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, инвалидов и лиц, находящихся в уязвимом положении, и право на развитие, а также гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и межпоколенческую справедливость» 405.
- 313. В Климатическом пакте Глазго государства также подтвердили свою обязанность выполнить обязательство развитых стран по совместной мобилизации 100 миллиардов долларов ежегодно. Был согласован План по предоставлению финансирования на борьбу с изменением климата «Достижение цели по выделению 100 млрд долл. США», цель которого заключалась в увеличении объема финансовых ресурсов для достижения баланса между адаптацией и смягчением последствий. Эти обязательства особенно важны для работы Исполнительного комитета Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата и Целевой группы по перемещению, поскольку расширение доступа к устойчивому и предсказуемому финансированию, выделяемому на цели, связанные с изменением климата, для предотвращения, минимизации и решения проблем перемещения, связанных с неблагоприятными последствиями изменения климата, остается весьма непростым вопросом<sup>406</sup>.
- 314. Мобильность людей понятие, которое также используется в контексте международного права, касающегося бедствий, в том числе в Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы 407, Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы 408 и Программе защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата в рамках Нансеновской инициативы (2015 года) 409. Платформа по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями, главная цель которой

22-02934 **91/126** 

<sup>402</sup> Доклад Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата о работе ее двадцать первой сессии, состоявшейся в Париже с 30 ноября по 13 декабря 2015 года, добавление: решения, принятые Конференцией Сторон, решение 1/CP.21 (FCCC/CP/2015/10/Add.1), п. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>403</sup> Там же, п. 50.

<sup>&</sup>lt;sup>404</sup> FCCC/SB/2017/1/Add.1, приложение.

<sup>405</sup> Предварительную неотредактированную версию Глазговского климатического пакта см. по адресу https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26\_auv\_2f\_cover\_decision.pdf (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>406</sup> См., например, https://disasterdisplacement.org/staff-member/pdd-key-messages-cop26 (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>407</sup> A/CONF.206/6 и Corr.1, гл. I, резолюция 2.

 $<sup>^{408}</sup>$  Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II, п. 30.

<sup>409</sup> Нансеновская инициатива, Программа защиты трансгранично перемещенных лиц (см. сноску 368 выше), п. 22.

заключается в продолжении работы, проводимой в рамках Нансеновской инициативы, путем выполнения рекомендаций, содержащихся в Программе защиты, стремится, среди прочего, способствовать учету проблем мобильности людей, возникающих как в соответствующих областях политики и направлениях действий, так и на стыке всех этих областей 410.

315. Таким образом, «мобильность людей» — это собирательный термин, используемый в контексте рамочных программ по изменению климата и бедствиям и относящийся ко всем аспектам перемещения людей (отдельных лиц и групп) в пространстве и времени, то есть он охватывает недобровольное внутреннее и трансграничное перемещение населения, добровольную внутреннюю и трансграничную миграцию и плановое и согласованное переселение соответствующих лиц<sup>411</sup>. Это понятие отражает более широкий спектр перемещений людей, нежели понятие «миграция», и охватывает целый ряд типов перемещения, которые могут иметь место в контексте изменения климата<sup>412</sup>. Это понятие используется в академических<sup>413</sup>, аналитических<sup>414</sup> и просветительских целях<sup>415</sup>.

316. Что касается юридической силы понятия «мобильность людей», то пока что это понятие включено только в документы рекомендательного характера. Речь не идет о юридическом понятии или понятии, имеющим конкретное содержание с точки зрения права<sup>416</sup>. Таким образом, сама концепция такой мобильности не является ни правовой концепцией, ни основой для анализа, но на нее стоит ссылаться, поскольку она часто используется в контексте защиты лиц, пострадавших в результате изменения климата и его неблагоприятных последствий, включая повышение уровня моря.

410 Platform on Disaster Displacement, "Update on 2017 progress", July 2018, p. 1. URL: agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Jul/2018%20Initiatives%20Updates\_PDD final 20%20June 1.pdf (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

<sup>411</sup> Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015), "Human mobility in the context of climate change: elements for the UNFCCC Paris Agreement", March 2015, p. 2, available at https://www.unhcr.org/5550ab359.pdf (accessed 20 February 2022); and IOM, "Glossary on Migration", International Migration Law, No. 34 (Geneva, 2018). См. также стратегическое направление работы d) пятилетнего скользящего плана работы Исполнительного комитета Варшавского международного механизма по потерям и ущербу: «Активизация сотрудничества и содействия в связи с мобильностью населения, в том числе миграцией, перемещением и запланированным переселением» (FCCC/SB/2017/1/Addd.1, приложение).

<sup>&</sup>lt;sup>412</sup> IOM, "Glossary on migration" (см. сноску 411 выше).

<sup>413</sup> Обзор литературы см. Serdeczny, What Does It Mean to "Address Displacement" under the UNFCCC? (см. сноску 398 выше), pp. 13–18.

<sup>414</sup> См., например, опубликованный Программой развития Организации Объединенных Наций «Доклад о развитии человека 2009 — Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие» (Бейсингсток и Нью-Йорк, Palgrave Macmillan, 2009).

<sup>415</sup> Например, Университет Организации Объединенных Наций и Нансеновская инициатива в сотрудничестве с МОМ, УВКБ ООН и рядом других организаций выступают за интеграцию вопросов мобильности людей в национальные планы адаптации. См. Koko Warner et al., "Integrating human mobility issues within national adaptation plans", UNU Institute for Environment and Human Security Publication Series, Policy Brief No. 9 (Bonn, UNU Institute for Environment and Human Security, 2014).

<sup>416</sup> Вместе с тем это понятие используется в некоторых национальных законах и политике. См., например, Fiji, "Planned relocation guidelines: a framework to undertake climate change related relocation", URL: cop23.com.fj/wp-content/uploads/2018/12/CC-PRG-BOOKLET-22-1.pdf (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

# III. Примеры государственной практики и практики соответствующих международных организаций и органов в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

- 317. Государства, наиболее пострадавшие от воздействия повышения уровня моря, впервые попытались привлечь внимание международного сообщества к этому вопросу около 30 лет назад, приняв в 1989 году Декларацию Мале о глобальном потеплении и повышении уровня моря<sup>417</sup>.
- 318. Хотя, согласно убедительным научным данным, повышение уровня моря уже происходит, оно все еще является относительно новым явлением, и, как уже упоминалось выше, ускорение этого процесса будет вести за собой различные последствия во времени и пространстве, причем многие государства, похоже, только сейчас начинают рассматривать меры, необходимые для защиты затрагиваемых этим явлением лиц. Кроме того, некоторые из новых видов практики, которые могут быть выявлены, не обязательно относятся именно к повышению уровня моря, поскольку они могут охватывать более широкий ряд явлений, связанных с бедствиями и изменением климата.
- 319. Хотя, согласно результатам предварительной оценки практики государств, на глобальном уровне она все еще скудна, в государствах и регионах, таких как тихоокеанские малые островные государства и государства с низколежащими прибрежными районами, которые наиболее подвержены повышению уровня моря и, следовательно, уже ощущают последствия этого явления на своей территории, такая практика развивается все быстрее.
- 320. Кроме того, принимать правовые или политические меры для подготовки к такому сценарию начинают и некоторые третьи государства, которые могут подвергнуться косвенному воздействию в результате трансграничного перемещения лиц, пострадавших от негативных последствий изменения климата, включая повышение уровня моря.
- 321. В целях распространения инструментов, которые позволят государствам быть лучше подготовленными в решении вопросов, связанных с правами человека и мобильностью людей в контексте вызванных изменением климата перемещений, в том числе в результате повышения уровня моря, международные организации и другие органы с соответствующими мандатами в области прав человека, перемещения, миграции, труда, беженцев, безгражданства, изменения климата и финансирования придерживаются более активного подхода.
- 322. Несмотря на общую поддержку решения включить подтему защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, в текущую работу Комиссии, и после того, как Комиссия в главе III своих ежегодных докладов за 2019<sup>418</sup> и 2021 годы<sup>419</sup> запросила информацию у государств, международных организаций и других соответствующих органов, к настоящему времени было получено лишь несколько ответов<sup>420</sup>. Как представляется, для того, чтобы государства,

22-02934 **93/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>417</sup> A/C.2/44/7, приложение.

<sup>&</sup>lt;sup>418</sup> **A/74/10**, пп. 31–33.

 $<sup>^{419}</sup>$  A/76/10,  $\pi$ . 26.

<sup>420</sup> Представления уже получены от Бельгии (23 декабря 2021 года), Фиджи (от имени членов Форума тихоокеанских островов, а именно Австралии, Вануату, Кирибати, Маршалловых Островов, Микронезии (Федеративных Штатов), Науру, Новой Зеландии, Палау, Папуа — Новой Гвинеи, Самоа, Соломоновых Островов, Тонги, Тувалу и Фиджи) (31 декабря 2021 года), Лихтенштейна (12 октября 2021 года), Марокко (22 декабря 2021 года), Российской Федерации (17 декабря 2020 года) и Тувалу (от имени членов Форума тихоокеанских островов) (30 декабря 2019 года), а также от ЭКЛАК (3 января 2022 года),

международные организации и другие соответствующие органы предоставили Комиссии необходимые вспомогательные материалы для выполнения поставленной перед ней задачи, требуется больше времени. В этой связи хотелось бы получить дополнительную информацию, которая может стать предметом более тщательного исследования в будущем.

- 323. В связи с этим в следующих разделах представлена предварительный, чисто иллюстративный и неисчерпывающий перечень видов практики государств, международных организаций и других соответствующих органов на основе полученных ответов и дальнейшего изучения общедоступной информации с целью выделения примеров применения актуальной практики, в том числе практики, не обязательно связанной с повышением уровня моря и разрабатываемой в контексте защиты людей в условиях бедствий и изменения климата.
- 324. Есть надежда, что позднее, на основе дальнейших представлений, полученных от государств, международных организаций и других соответствующих органов, и, возможно, меморандума Секретариата и/или материалов, представленных членами Исследовательской группы, можно будет провести более подробный анализ складывающейся практики в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря.
- 325. Поэтому, с тем чтобы выделить формирующуюся практику, актуальную для целей защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, в следующих разделах приведены некоторые примеры практики государств, непосредственно и косвенно затронутых данной проблемой, а также международных организаций и других соответствующих органов.

## А. Практика государств в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

326. В настоящем разделе приведены примеры из практики малых островных государств, непосредственно пострадавших в результате повышения уровня моря, государств с низколежащими прибрежными районами и третьих государств, которые могут быть косвенно затронуты перемещением лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря.

#### 1. Практика малых островных государств

327. В представлении Фиджи от имени Форума тихоокеанских островов <sup>421</sup>, международной организации, в состав которой входят 18 государств и территорий<sup>422</sup>, содержится информация, предоставленная отдельными членами Форума и соответствующими региональными организациями. Не будучи исчерпывающей, представленная информация служит для «демонстрации примеров использования национальной и региональной практики в регионе». Представленная информация отражает национальную практику и позиции отдельных членов

**94/126** 22-02934

-

ФАО (30 декабря 2021 года), ИМО (11 октября 2021 года), ЮНЕП (6 декабря 2021 года) и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (30 декабря 2021 года). Представления размещены по адресу: https://legal.un.org/ilc/guide/8\_9.shtml#govcoms.

<sup>421</sup> Представление Фиджи (от имени членов Форума тихоокеанских островов) сопровождается дополнительными справочными документами, которые также доступны по адресу https://legal.un.org/ilc/guide/8 9.shtml#govcoms.

<sup>422</sup> Австралия, Вануату, Кирибати, Маршалловы Острова, Микронезия (Федеративные Штаты), Науру, Ниуэ, Новая Зеландия, Новая Каледония, Острова Кука, Палау, Папуа — Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Фиджи и Французская Полинезия.

Форума и поэтому не отражает коллективную позицию Форума, если не указано иное.

- 328. Согласно полученным материалам, члены Форума находятся «в авангарде работы по решению таких вопросов, как защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, в контексте усилий по противодействию изменению климата и укреплению потенциала противодействия бедствиям». Такие государства, как Кирибати, Маршалловы Острова и Тувалу, «принимают срочные меры по защите своего населения, которое ежедневно сталкивается с реальностью изменения климата».
- 329. Совсем недавно лидеры государств членов Форума подготовили и одобрили ряд деклараций, касающихся изменения климата и последствий повышения уровня моря, таких как Декларация Боэ о региональной безопасности (2018 год) и Декларация Кайнаки II о срочных и незамедлительных действиях по борьбе с изменением климата (2019 год) 423. В 2021 году лидеры одобрили Декларацию о сохранении морских зон в условиях повышения уровня моря в результате изменения климата, признав «угрозы изменения климата и повышения уровня моря определяющей проблемой, которая угрожает средствам к существованию и благополучию наших народов и препятствует полноценному достижению мирного, безопасного и устойчивого будущего для нашего региона».
- 330. Подтема защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, является «сложным [вопросом], имеющим крайне большое значение для членов [Форума] и всего мирового сообщества, и чтобы проработать [его] ... необходимо больше времени». Членам Форума надлежащее рассмотрение данной подтемы «следует осуществлять на основе и с учетом применимых принципов и норм международного права и соответствующих международно-правовых рамок и стандартов, что требуется для решения вопроса о необходимости эффективного реагирования на неотложные угрозы, возникающие в связи с повышением уровня моря».
- 331. Далее следует краткое резюме представленного Фиджи в Комиссию от имени членов Форума тихоокеанских островов документа, касающегося регионального и национального законодательства, политики и стратегий, связанных с защитой лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря:

URL: www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment\_2nd%20PNA%20Leaders%2 0Summit.pdf; и коммюнике пятидесятой встречи лидеров Форума тихоокеанских островов, состоявшейся в Фунафути, Тувалу, 13–16 августа 2019 года, URL: www.forumsec.org/2019/08/19/fiftieth-pacific-islands-forum-tuvalu-13-16-august-2019/.

22-02934 **95/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>423</sup> См. также, например: Pacific Islands Forum, "Our Sea of Islands, Our Livelihoods, Our Oceania": Framework for a Pacific Oceanscape — A Catalyst for Implementation of Ocean Policy (Форум тихоокеанских островов, «Наше море островов, наши источники дохода и наша Океания»: концепция «Тихоокеанский ландшафт: катализатор осуществления политики по вопросам океана»), ноябрь 2010 года, URL: www.library.sprep.org/sites/ default/files/684.pdf; Palau Declaration on "The Ocean: Life and Future — Charting a Course to Sustainability" (Декларация Палау «Океан: жизнь и будущее — прокладывание курса на устойчивое развитие»), принятая лидерами Форума тихоокеанских островов на их сорок пятой встрече в июле 2014 года, URL: www.forumsec.org/wp-content/uploads/2017/11/2014-Forum-Communique\_-Koror\_-Palau\_-29-31-July.pdf; Декларация Тапутапуатеа об изменении климата, принятая Группой полинезийских лидеров 16 июля 2015 года, URL: www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf; Delap Commitment on Securing Our Common Wealth of Oceans — "Reshaping the Future to Take Control of the Fisheries" (Обязательство Делап по обеспечению безопасности нашего общего богатства океанов: «Перестройка будущего с целью взятия под контроль рыболовства», принятое представителями восьми тихоокеанских островных государств 2 марта 2018 года,

- а) для Федеративных Штатов Микронезии одним из главных приоритетов является оказание населению помощи в том, чтобы оно могло остаться в своих домах на островах. Их цель заключается в том, чтобы «предотвратить экологическую миграцию с помощью стратегий адаптации», для чего необходима координация между национальными, государственными и местными субъектами, а также между различными секторами. В Конституции страны закреплено право граждан на миграцию в пределах границ государства, право, которое особенно важно в условиях перемещения населения, вызванного изменением климата, включая повышение уровня моря и затопление атоллов и низколежащих атоллов:
- Фиджи в связи с возможным перемещением людей и общин приступило к реализации различных стратегий и рамочных программ с целью решения проблемы негативных последствий изменения климата, включая повышение уровня моря. В национальную политику в области изменения климата на 2018-2030 годы, закрепленную в Законе об изменении климата (2021 года), включены стратегии по снижению влияния изменения климата на благосостояние людей и национальный суверенитет посредством проведения эффективной региональной и международной политики. Для Фиджи мобильность людей является одним из приоритетных вопросов в контексте обеспечения безопасности людей и национальной безопасности. Фиджи уделяет приоритетное внимание необходимости создания правовой базы и разработке политики и стратегий для управления перемещением населения, вызванным изменением климата и бедствиями, с целью защиты прав человека и снижения долгосрочных рисков посредством планового переселения, соответствующего обеспечения ресурсами и осуществления национальной политики и стратегий в качестве одной из форм адаптации. В вопросах трансграничной миграции полезным руководством считается Глобальный договор о миграции. Кроме того, Фиджи разработало руководящие принципы по перемещению населения в контексте изменения климата и стихийных бедствий, а также национальный план адаптации к изменению климата с учетом повышения уровня моря и в отношении переселения пострадавших общин. Ключевое значение имеет сохранение и практическое применение традиционных знаний и выражение культурной самобытности. Для Фиджи переселение, вероятно, является наиболее радикальным из возможных шагов, которые можно предпринять, поскольку люди редко хотят переезжать из мест, в которых они выросли и которые обеспечивают их средствами к существованию. Вместе с тем, если риски слишком велики и могут повлиять не только на средства к существованию, но и на само выживание общин, переселение является разумным вариантом. Всего на Фиджи было переселено четыре местных общины, и еще 80 общин были выделены в качестве тех, которым придется переселиться в связи с повышением уровня моря и другими негативными последствиями изменения климата. В случае перемещения и переселения в пределах государства необходимо защитить права человека пострадавших лиц и гарантировать их безопасность при переезде в новые общины, где могут возникнуть социальные проблемы и потенциальные конфликты из-за ограниченных ресурсов. В 2018 году на двадцать четвертой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата Фиджи впервые представило национальное руководство по плановому переселению. Это руководство представляет собой план использования в рамках процессов переселения, особенно уязвимых групп, правозащитного подхода;
- с) в Палау план действий национальной политики в области изменения климата направлен, *в частности*, на повышение устойчивости уязвимых сообществ за счет инновационного финансирования переселения и адаптации к изменению климата, а также на разработку программ переселения, перемещения

и оказания уязвимых членов общества помощи в чрезвычайных ситуациях. Повышение уровня моря, связанное с изменением климата, потребовало принятия срочных мер по защите доступа к медицинским услугам, в связи с чем планируется переместить национальную больницу;

- d) в Папуа Новой Гвинее из-за повышения уровня моря были переселены жители островов Картерет в автономном регионе Бугенвиль;
- е) на Маршалловых островах в Национальном стратегическом плане на 2020–2030 годы изложены следующие ключевые принципы, лежащие в основе подхода государства к адаптации к изменению климата: право остаться, императив устойчивости, комплексная адаптация, принцип «знания превыше всего», укрепление адаптационного потенциала, консенсус и вовлеченность, а также технологии и традиции;
- f) в Самоа «Доклад о состоянии прав человека» за 2017 год был посвящен влиянию изменения климата, включая повышение уровня моря, на полноценное осуществление людьми прав человека. В нем подчеркивалось влияние изменения климата с точки зрения прав человека, а также рассматривался вопрос о том, каким образом правительство может использовать в политике в области изменения климата правозащитный подход;
- д) в Тувалу в национальной политике в области изменения климата (2012–2021 годы) в качестве одной из стратегий указана разработка плана миграции и переселения в связи с изменением климата для каждого острова на случай, если последствия изменения климата приведут к реализации наихудшего сценария.
- 332. В ходе прений в Шестом комитете в 2021 году Тувалу далее заявило, что «[в] то время как в ряде международно-правовых документов, в трудах специалистов и прецедентном праве в сфере прав человека рассматриваются такие вопросы, как положение и статус беженцев и лиц без гражданства, в международном праве отсутствуют ясно выраженные положения, применимые к ситуации лиц, перемещенных в результате повышения уровня моря. Права человека таких лиц должны быть защищены» 424.
- 333. В ходе тех же прений Соломоновы Острова добавили, что «[т]акже важно, чтобы государства учитывали принципы снижения риска бедствий при принятии мер в связи с повышением уровня моря, например мер по оказанию населению помощи, чтобы оно могло остаться *на месте*, или помощи в эвакуации и переселении затрагиваемого населения. В этой связи его делегация призывает Исследовательскую группу рассмотреть в своей работе многочисленные международные нормативно-правовые основы, в которых учитываются эти принципы» <sup>425</sup>.

#### 2. Практика стран с низколежащими прибрежными районами

- 334. В своих представлениях в Комиссию Бельгия и Марокко описывают, в частности, меры, принятые для защиты своих прибрежных районов.
- 335. В другой общедоступной информации, приведенной здесь для примера, говорится о мерах по адаптации к наводнениям и ограничении освоения прибрежных зон в государствах с низколежащими прибрежными районами, таких как

22-02934 **97/126** 

<sup>&</sup>lt;sup>424</sup> Тувалу (A/C.6/76/SR.23, п. 5).

<sup>&</sup>lt;sup>425</sup> Соломоновы Острова (A/C.6/76/SR.22, п. 80).

Нидерланды $^{426}$ , Индонезия, Таиланд $^{427}$ , Соединенные Штаты $^{428}$ , Соединенное Королевство $^{429}$ , Южная Африка $^{430}$  и Франция $^{431}$ . Сингапур ввел в действие стратегии мелиорации земель и установил прочные стены и создал облицованные камнем набережные, а также разработал национальный план по борьбе с повышением уровня моря $^{432}$ .

336. Политика Бангладеш представляет собой пример использования правозащитного подхода к внутреннему перемещению в контексте стихийных бедствий и изменения климата. Ожидается, что к 2080 году в Бангладеш повышение уровня моря, вызванное изменением климата, приведет к затоплению до 13 процентов прибрежных земель. В декабре 2020 года была принята национальная стратегия по управлению внутренними перемещениями в контексте стихийных бедствий и изменения климата <sup>433</sup>. В этой стратегии признается, что ключевым фактором перемещения населения в прибрежных регионах является повышение уровня приливных вод, что приводит к приливным наводнениям. В рамках национальной стратегии предлагается правозащитный подход, включающий в себя три направления: а) профилактика и подготовка (снижение риска); b) защита во время перемещения и с) долгосрочные решения.

#### 3. Практика третьих государств

337. В своем представлении Комиссии Российская Федерация заявила следующее:

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

<sup>427</sup> Robert Muggah, "The world's coastal cities are going under: here's how some are fighting back", World Economic Forum, 16 January 2019.

Louise Miner and Jeremy Wilks, "Rising sea levels: how the Netherlands found ways of working with the environment", Euronews, 25 February 2020; and C40 Cities Climate Leadership Group, "C40 Good Practice Guides: Rotterdam – climate change adaptation strategy", February 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>428</sup> C40 Cities Climate Leadership Group, "Sea-level rise and coastal flooding: a summary of The Future We Don't Want research on the impact of climate change on sea levels". Доступно по адресу https://www.c40.org/other/the-future-we-don-t-want-staying-afloat-the-urban-response-to-sea-level-rise (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

<sup>429</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Responding to Rising Seas: OECD Country Approaches to Tackling Climate Risks (Paris, OECD Publishing, 2019).

<sup>430</sup> Sally Brown, "African countries aren't doing enough to prepare for rising sea levels", The Conversation, 16 September 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>431</sup> OECD, Responding to Rising Seas (см. сноску 429 выше).

<sup>&</sup>lt;sup>432</sup> Audrey Tan, "Singapore to boost climate change defences", The Straits Times, 8 January 2018, URL: www.straitstimes.com/singapore/environment/spore-to-boost-climate-change-defences (дата обращения: 20 февраля 2022 года); and Singapore, National Climate Change Secretariat, "Impact of climate change and adaptation measures", URL: www.nccs.gov.sg/faqs/impact-of-climate-change-and-adaptation-measures/ (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>433</sup> См. URL: www.rmmru.org/newsite/wp-content/uploads/2020/02/NSMDCIID.pdf (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

комфортности проживания человека в отдельных регионах Российской Федерации и за её пределами»  $^{434}$ .

- 338. Российская Федерация далее заявила, что определение беженца, закрепленное в Конвенции 1951 года, «на настоящий день не позволяет признать беженцами лиц, затрагиваемых повышением уровня моря», и что «помощь ... может быть выражена в виде предоставления временного убежища из гуманных побуждений, но лишь в том случае, если будет установлено, что существует реальная угроза жизни таких лиц 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» <sup>435</sup>.
- 339. В своем представлении Комиссии Лихтенштейн подтвердил, что он «видит основополагающую роль права на самоопределение в решении вопросов, возникающих в связи с повышением уровня моря, для защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, и для сохранения государственности». Государство отметило, что в статье 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах подтверждается основополагающее значение права на самоопределение всех народов, в силу которого они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие 436.
- 340. В представлении Фиджи от имени Форума тихоокеанских островов содержится информация о мерах, которые принимаются третьими государствами в отношении малых островных развивающихся государств и которые могут иметь отношение к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря.
- 341. Согласно этому представлению, Маршалловы Острова, Микронезия (Федеративные Штаты) и Палау являются участниками компактов о свободной ассоциации с Соединенными Штатами Америки <sup>437</sup>. Такие договоры облегчает гражданам этих трех государств-участников въезд и проживание в Соединенных Штатах в неиммиграционном статусе, в частности за счет отмены визовых требований и требований предъявления документов, удостоверяющих факт трудовой деятельности. Эти договоры не предоставляют право на получение места жительства, необходимого для натурализации, или право ходатайствовать о предоставлении льгот родственникам неграждан, хотя в нем не содержится положений, препятствующих гражданам этих государств-участников добиваться реализации этих прав в соответствии с Законом Соединенных Штатов об иммиграции и гражданстве.
- 342. В связи с существованием таких договоров продолжается эмиграция из государств-участников в Соединенные Штаты. Федеративные Штаты Микронезии сообщают, что такое перемещение происходит в основном не из-за климата, а по причинам «образования, занятости и здоровья», однако «в ближайшем будущем ситуация, вероятно, изменится, и перемещение, особенно с атоллов и низколежащих островов этих трех государств [участников договоров] будет обусловлено, в первую очередь, изменением климата (более того, уже есть доказательства ускорения темпов таких изменений, сказывающихся на гражданах [Маршалловых Островов])».

434 Представление Российской Федерации.

22-02934 **99/126** 

<sup>435</sup> Там же

<sup>436</sup> Представление Лихтенштейна.

<sup>437</sup> Cm. URL: www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association.

- 343. Договоры позволяют гражданам Маршалловых Островов, Микронезии (Федеративных Штатов) и Палау становиться и оставаться неиммигрантами и негражданами Соединенных Штатов на неопределенный срок без необходимости получения визы или каких-либо других подобных иммиграционных документов: для въезда требуется только паспорт, выданный соответствующим государством-участником. Такой статус позволяет им сохранять свое первоначальное гражданство, оставаясь на территории Соединенных Штатов неограниченное время. Среди прочего, он также позволяет им во время своего пребывания в Соединенных Штатах искать оплачиваемую работу, пользоваться возможностями для получения образования и медицинскими услугами.
- 344. Согласно общедоступной информации, третьи государства, которые могут подвергнуться косвенному воздействию в результате перемещения и миграции лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, начали принимать правовые или политические меры для подготовки к такому сценарию. К таким мерам относятся, например, разработка процедур предоставления статуса временной защиты и гуманитарных виз, а также включение в национальное законодательство, касающееся иммиграции и убежища, категорий экологических мигрантов или аналогичных им категорий.
- 345. В Соединенных Штатах Белый дом в октябре 2021 года опубликовал доклад о влиянии изменения климата на миграцию <sup>438</sup>. Хотя в докладе признается, что внутреннее перемещение населения, связанное с изменением климата, является риском безопасности в Соединенных Штатах как сейчас, так и в будущем, основное внимание в этом документе уделяется международной миграции, связанной с изменением климата. В нем отмечается, что политика Соединенных Штатов может помочь в поддержке гуманитарной безопасности путем увеличения объемов существующей внешней помощи для пересмотра и усовершенствования правовых механизмов поддержки мигрирующих лиц. По итогам анализа существующих правовых инструментов на международном, региональном и внутреннем уровнях в докладе делается вывод о том, что крайне большое значение будет иметь расширение доступа к защите, в том числе по линии национальных мер, таких как предоставление Соединенными Штатами «статуса временной защиты».
- 346. Такие страны, как Новая Зеландия, обсуждают вопрос о внедрении категории гуманитарных виз для помощи в переселении людей из стран Тихоокеанского региона, перемещенных в результате последствий изменения климата, в том числе лиц, перемещенных из-за повышения уровня моря<sup>439</sup>.
- 347. В Швеции Закон об иностранцах (2005 год)<sup>440</sup> распространяется на «беженцев и лиц, иным образом нуждающихся в защите». К последней категории относятся иностранцы, которые при обстоятельствах, не подпадающих под действие положений о предоставлении убежища или дополнительной защиты, находятся за пределами страны происхождения, поскольку они: а) нуждаются в защите изза внешнего или внутреннего вооруженного конфликта или, вследствие других серьезных конфликтов в стране происхождения, испытывают обоснованные

438 Cm. URL: www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf.

<sup>440</sup> См. URL: www.government.se/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005 716.pdf (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

<sup>439</sup> Lin Taylor, "New Zealand considers visa for climate 'refugees' from Pacific islands", Reuters, 17 ноября 2017 года. Визы на проживание в стране уже выдаются на гуманитарной основе лицам, затронутым последствиями изменения климата в своей стране происхождения: см. Трибунала по вопросам иммиграции и защиты, AD (Tuvalu), Case No. [2014] NZIPT 501370-371, решение, 4 июня 2014 года, URL: www.refworld.org/cases,NZ IPT,585152d14.html (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

опасения подвергнуться серьезным злоупотреблениям, или b) не могут вернуться в страну происхождения из-за экологической катастрофы. Такие лица, нуждающиеся в защите, и члены их семей имеют право на получение вида на жительство<sup>441</sup>.

## В. Практика соответствующих международных организаций и органов в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

348. Некоторые международные организации и другие органы разработали соответствующий свод практик, касающихся защиты лиц, пострадавших в результате стихийных бедствий и изменения климата, в том числе повышения уровня моря, особенно примерно в последнее десятилетие. В настоящий раздел включены примеры, дополняющие те, которые уже упоминались выше, в частности в разделе II настоящей части.

349. Материалы, в которых говорится о такой практике, были получены Комиссией от Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО).

350. Далее представлены результаты предварительных исследований, основанные на общедоступных документах, в которых излагается потенциально актуальная практика органов и учреждений Организации Объединенных Наций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), УВКБ ООН, МОМ, Международной организации труда (МОТ), Целевой группы по перемещению, Платформы по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Согласно результатам этих предварительных исследований, эти учреждения и органы включают в свою соответствующую деятельность рассмотрение вопроса об изменении климата, включая повышение уровня моря, и его влиянии на защиту людей.

#### 1. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

351. ЮНЕП в своем представлении приводит соответствующие примеры регионального и национального законодательства, политики и стратегий, касающихся защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. В него включены примеры тихоокеанских региональных документов и национального законодательства, политики и стратегий ряда государств Карибского бассейна, Тихого и Индийского океанов. По данным ЮНЕП, целью многих из этих документов является повышение устойчивости людей и сообществ в условиях повышения уровня моря, предотвращение перемещения, если это возможно, и, в ряде документов, изложение правозащитных основ с целью соблюдения, защиты и осуществления прав перемещенных лиц на различных этапах перемещения и во время поиска долгосрочных решений.

22-02934 101/126

\_

<sup>441</sup> Cm. Jane McAdam, Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards (Geneva, UNHCR, 2011).

#### 2. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

352. ФАО в своем представлении ссылается на свою стратегию 2017 года по вопросам изменения климата, в которой она признает, что биофизические изменения, включая повышение уровня моря, влияют во многих частях мира на социально-экономическое положение сектора рыболовства и аквакультуры. Это также приводит к повышению уровня бедности и обострению ситуации с нехваткой продовольствия в районах, зависящих от рыбы и рыбной продукции, а также сказывается на руководстве и управлении сектором и обществом. Эти изменения оказывают глубокое воздействие на сообщества, зависящие от рыболовства и аквакультуры, и экосистемы, от которых они зависят, особенно в тропических регионах, и в том числе на людей, пострадавших в результате повышения уровня моря.

353. ФАО напоминает, что ее мандат предусматривает оказание государствамчленам помощи в борьбе с биофизическими последствиями изменения климата, включая повышение уровня моря, по линии проектов и программ по оказанию технической помощи, в том числе на основе регионального и национального законодательства, политики и стратегий по обеспечению продовольственной безопасности и улучшению питания затронутых лиц, в частности маргинализированных и уязвимых членов общества.

#### 3. Организация Объединенных Наций

354. В данном разделе кратко представлена практика, вытекающая из договоров, находящихся на хранении Генерального секретаря или зарегистрированных в Секретариате, а также резолюций и решений Генеральной Ассамблеи и некоторых ее органов, таких как Открытый процесс неофициальных консультаций Организации Объединенных Наций по вопросам Мирового океана и морского права, а также Совета Безопасности, Совета по правам человека и его специальных процедур и договорных органов по правам человека.

Договоры, находящиеся на хранении или зарегистрированные в Организации Объединенных Наций

355. Среди договоров, находящихся на хранении или зарегистрированных в Организации Объединенных Наций, не было обнаружено договоров, конкретно касающихся защиты людей в случае повышения уровня моря. Вместе с тем есть соглашения, в которых предусматривается переселение людей в контексте чрезвычайных ситуаций 442. В таких соглашениях предусматривается переселение

<sup>442</sup> См., например, Соглашение между Мексикой и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в случаях стихийных бедствий (Agreement between Mexico and United States of America on cooperation in cases of natural disasters (Mexico City, 15 January 1980; United Nations, Treaty Series, vol. 1241, No. 20171, p. 207, at p. 211)), в котором предусматривается создание консультативного комитета Соединенных Штатов и Мексики, который будет заниматься вопросами стихийных бедствий и мандат которого (статья II) будет включать обмен информацией о методах эвакуации и переселения людей в чрезвычайных условиях (хотя это не связано конкретно или прямо с повышением уровня моря). Другим примером, на этот раз договорного действия, является уведомление Бразилии в соответствии со статьей 1 В) 2) Конвенции о статусе беженцев, в котором говорится следующее (United Nations, Treaty Series, vol. 1558, No. 2545, p. 370): «... Указом 98.602 от 19 декабря 1989 года Президент Республики отменил оговорку о географическом ограничении в пункте В.1 а) статьи 1 Конвенции о статусе беженцев, заключенной в Женеве 20 июня 1951 года. Как известно Вашему Превосходительству, из-за этой оговорки Конвенция была неприменима в Бразилии к беженцам неевропейского происхождения, которые в настоящее время составляют почти все число лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища. Пока действовала эта оговорка, беженцы неевропейского происхождения принимались в Бразилии на транзитной основе, хотя на практике им

людей, в том числе в качестве беженцев, хотя, опять же, не в конкретном контексте последствий повышения уровня моря.

356. Кроме того, существует ряд соглашений, касающихся конкретных механизмов репатриации, которые опять же не имеют прямого отношения к лицам, пострадавшим в результате повышения уровня моря, но которые, тем не менее, могут рассматриваться как документы, излагающие аналогичную практику 443.

#### Генеральная Ассамблея

357. Генеральная Ассамблея в ряде своих резолюций ссылается на то, что повышение уровня моря является результатом изменения климата, или связывает

разрешалось работать и оставаться на территории страны до переселения в другую страну и даже разрешалось поселиться в Бразилии на постоянной основе, если ходатайства об этом подавались от их лица Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Аннулирование этой оговорки о географическом ограничении делает возможным с данного момента официальное признание этих беженцев бразильским правительством и приводит применение этого международного документа в Бразилии в полное соответствие со статьей 48, подразделом X, новой Конституции, в которой возможность предоставления политического убежища устанавливается в качестве одного из принципов внешней политики Бразилии».

См., например: Трехстороннее соглашение о добровольной репатриации суринамских беженцев между Францией, Суринамом и УВКБ ООН (Парамарибо, 25 августа 1998 года), United Nations, Treaty Series, vol. 1512, No. 26128, p. 69; Соглашение о миграции и расселении между Японией и Бразилией (Рио-де-Жанейро, 14 ноября 1960 года), там же, vol. 518, No. 7491, p. 61; Конвенция (с Заключительным протоколом) о взаимном оказании помощи бедствующим лицам между Швецией, Данией, Финляндией, Исландией и Норвегией (Стокгольм, 9 января 1951 года), *там же*, vol. 197, No. 2647, p. 377; и Четвертая конвенция между Европейским экономическим сообществом и государствами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (с протоколами, заключительным актом, обменом письмами, протоколом подписания, заявлением о подписании от 19 декабря 1990 года и меморандумом о внесении исправлений от 22 ноября 1990 года) (Ломе, 15 декабря 1989 года), там же, vol. 1924, No. 32847, p. 3). В частности, согласно статье 255 1) и 2) последней Конвенции: «1. Помощь может быть предоставлена [государствам Африки, Карибского бассейна и Тихого океана], принимающим беженцев или возвращенцев, для удовлетворения острых потребностей, не покрываемых положениями о чрезвычайной помощи, для осуществления в долгосрочной перспективе проектов и программ действий, направленных на самообеспечение и интеграцию или реинтеграцию таких людей. 2. Аналогичная помощь, как указано в пункте 1, может быть предусмотрена для содействия добровольной интеграции или реинтеграции лиц, которые были вынуждены покинуть свои дома в результате конфликтов или стихийных бедствий. При применении этого положения должны учитываться все факторы, приведшие к данному перемещению, включая пожелания соответствующего населения и обязанности правительства по удовлетворению потребностей своего народа». Согласно статье 257 той же Конвенции: «Действия после чрезвычайной ситуации и направленные на физическую и социальную реабилитацию в результате стихийных бедствий или чрезвычайных обстоятельств, имеющих сопоставимые последствия, могут быть предприняты при содействии Сообщества в рамках настоящей Конвенции». Потребности в период после чрезвычайной ситуации могут быть покрыты за счет других ресурсов, в частности встречных фондов по линии инструментов Сообщества, специальных ассигнований для беженцев, возвращенцев и перемещенных лиц, национальных или региональных ориентировочных программ или комбинации этих различных элементов». В приложении LII к той же Конвенции, озаглавленном «Совместная декларация по статье 255», «Договаривающиеся стороны соглашаются, что при осуществлении статьи 255 особое внимание следует уделять: і) проектам, способствующим добровольной репатриации и реинтеграции беженцев; іі) культурной самобытности как беженцев в принимающих странах, так и перемещенных лиц в их собственных странах; ііі) потребностям женщин, детей, пожилых людей или инвалидов среди беженцев или перемещенных лиц; іу) повышению уровня осведомленности о роли, которую помощь в соответствии со статьей 255 может играть в удовлетворении долгосрочных потребностей в развитии со стороны беженцев, возвращенцев и перемещенных лиц, а также населения принимающих регионов; у) более тесной координации между государствами ОГАКТ, Комиссией и другими агентствами в реализации этих проектов».

22-02934 103/126

это явление с различными угрозами, которые оно представляет, например, для малых островных развивающихся государств и биоразнообразия.

358. В резолюции 44/206 от 22 декабря 1989 года 444 о возможных неблагоприятных последствиях повышения уровня моря для островов и прибрежных районов, в особенности низинных прибрежных районов, Генеральная Ассамблея настоятельно призвала международное сообщество оказывать эффективную и своевременную поддержку странам, пострадавшим в результате повышения уровня моря, особенно развивающимся странам, в их усилиях по разработке стратегий защиты своих территорий и своих уязвимых природных морских экосистем от конкретных угроз повышения уровня моря, вызванных изменением климата.

359. В резолюции 70/1 Генеральной Ассамблеи от 25 сентября 2015 года, в которой Ассамблея приняла Повестку дня на период до 2030 года, подчеркивается, что глобальное потепление, повышение уровня моря, закисление океана и другие последствия изменения климата оказывают серьезное влияние на прибрежные районы и низколежащие прибрежные страны, в том числе на многие наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства 445.

360. Еще один актуальный пример представляет собой резолюция 66/288 от 27 июля 2012 года<sup>446</sup>, в которой Генеральная Ассамблея одобрила итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим». В итоговом документе стороны Конференции отметили, «что повышение уровня моря и береговая эрозия представляют серьезную угрозу многим прибрежным регионам и островам, особенно в развивающихся странах», и в этой связи призвали «международное сообщество активизировать свои усилия по противодействию этим вызовам». Стороны Конференции далее признают, что «повышение уровня моря и другие неблагоприятные последствия изменения климата по-прежнему создают значительную опасность для малых островных развивающихся государств и их усилий по достижению устойчивого развития и для многих из них представляют самую серьезную угрозу с точки зрения их выживания и жизнеспособности, в том числе ввиду утраты территории (в случае некоторых из них)», а также призывают «к продолжению и активизации усилий по оказанию помощи малым островным развивающимся государствам».

361. Резолюцией, напрямую связывающей повышение уровня моря с миграцией, является резолюция 73/195 от 19 декабря 2018 года 447, в которой Генеральная Ассамблея одобрила Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. В соответствии с этим договором государства занимаются разработкой «стратегий адаптации к внезапно и медленно наступающим бедствиям, негативным последствиям изменения климата и ухудшению состояния окружающей среды, например, опустыниванию, деградации земель, засухе и подъему уровня моря, и противодействия им с учетом возможного влияния на миграцию и при понимании того, что приоритетом является адаптация в стране происхождения». Государства будут далее налаживать «сотрудничество в поиске, разработке и повышении эффективности решений для мигрантов, вынужденно покинувших страны своего происхождения в связи с медленно наступающими стихийными действиями, неблагоприятными последствиями изменения климата и ухудшением состояния окружающей среды, например опустыниванием, деградацией земель, засухой и подъемом уровня моря, в том числе

444 Резолюция 44/206 Генеральной Ассамблеи, п. 2.

<sup>445</sup> Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи, п. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>446</sup> Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пп. 165, 178 и 179.

 $<sup>^{447}</sup>$  Резолюция 73/195 Генеральной Ассамблеи, приложение, пп. 18 і) и 21 h).

посредством изучения возможностей планового переселения и вариантов виз, в тех случаях, когда адаптация в стране происхождения или возвращение туда невозможны».

362. Хотя на момент подготовки данного документа это еще не обсуждалось и не было принято, стоит отметить, что в июле 2019 года Тувалу предложило Генеральной Ассамблее проект резолюции по пункту повестки дня «Устойчивое развитие: охрана глобального климата в интересах нынешнего и будущих поколений человечества». В проект резолюции включено предложение о разработке «имеющего обязательную юридическую силу документа для обеспечения надлежащей защиты лиц, перемещенных в результате последствий изменения климата».

Открытый процесс неофициальных консультаций Организации Объединенных Наций по вопросам Мирового океана и морского права

363. Тема двадцать первого совещания Открытого процесса неофициальных консультаций Организации Объединенных Наций по вопросам Мирового океана и морского права, которое состоялось 14–18 июня 2021 года, звучала как «Повышение уровня моря и его последствия». В доклад о работе Неофициального консультативного процесса на его двенадцатом совещании включено подготовленное сопредседателями резюме об обсуждениях по вопросам повышения уровня моря и его последствий<sup>448</sup>.

364. Генеральная Ассамблея в своей резолюции от 9 декабря 2021 года о Мировом океане и морском праве<sup>449</sup> представила краткий обзор совещания и обсуждений, отметив, что на них, *в частности*:

«... тщательно рассматривались характеристики и масштабы повышения уровня моря, включая региональные колебания, и его экологические, социальные и экономические последствия, подчеркивалась неотложность проблемы повышения уровня моря и увеличения частоты экстремальных погодных явлений для малых островных развивающихся государств и прибрежных государств, включая низколежащие прибрежные районы, обсуждались различные меры по смягчению последствий и адаптации с особым упором на необходимость срочного принятия этих мер и акцентом на возможных проблемах, таких как затраты в связи с ними, пробелы в данных и трудности моделирования и мониторинга повышения уровня моря, подчеркивалась важность научно-политического взаимодействия и сотрудничества на всех уровнях и со всеми заинтересованными сторонами и актуальность традиционных и местных знаний, взаимосвязи между океаном и климатом и правовых аспектов, указывалось при этом, что делегации рассчитывают на участие в работе соответствующих форумов по правовым вопросам, связанным с повышением уровня моря, и не намерены предвосхищать их работу, а также отмечалась необходимость международного сотрудничества и координации, наращивания потенциала, процессов национального планирования и финансирования».

#### Совет Безопасности

365. Совет Безопасности неоднократно и в разных форматах обсуждал вопрос о том, можно ли считать изменение климата и его последствия угрозой международному миру и безопасности <sup>450</sup>. С 2007 года Совет Безопасности проводит

22-02934 105/126

<sup>448</sup> A/76/171

<sup>&</sup>lt;sup>449</sup> Резолюция 76/72 Генеральной Ассамблеи, п. 211.

<sup>450</sup> См., например, S/PV.8451 (25 января 2019 года).

открытые прения и заседания по формуле Аррии по вопросу изменения климата, международного мира и безопасности<sup>451</sup>. На последних открытых прениях, состоявшихся 13 декабря 2021 года, Совет не принял проект резолюции, в котором он выразил бы «глубокую обеспокоенность тем, что последствия [изменения климата], включая утрату территории в результате повышения уровня моря, могут оказывать влияние на международный мир и безопасность»<sup>452</sup>.

- 366. В концептуальной записке, распространенной Вьетнамом в преддверии заседания по формуле Аррии в октябре 2021 года, посвященного повышению уровня моря и последствиям для международного мира и безопасности<sup>453</sup>, содержалось пять вопросов для придания обсуждениям определенной направленности<sup>454</sup>, включая следующие:
- а) каким образом можно достичь более глубокого понимания взаимосвязи между нестабильностью, конфликтами и климатическими рисками, включая обусловленное изменением климата повышение уровня моря?
- b) каковы наиболее оптимальные политические и практические меры, позволяющие наиболее эффективно подойти к вопросу многогранных рисков изменения климата и, в частности, повышения уровня моря, в том числе посредством предотвращения конфликтов и миростроительства?
- с) каким образом можно расширить возможности системы Организации Объединенных Наций и других международных и региональных организаций для решения проблем, связанных с изменением климата и повышением уровня моря, в том числе по линии мер по адаптации и смягчению последствий и поддержки малых островных развивающихся государств?
- d) каким образом Совет Безопасности может более эффективно использовать имеющиеся у него инструменты и механизмы для устранения связанных с климатом рисков для безопасности, в частности рисков, обусловленных повышением уровня моря?
- е) каким образом развивающиеся государства, пострадавшие в результате изменения климата, и малые островные развивающиеся государства могут получить более широкий доступ к поддержке, необходимой им для смягчения этих угроз?
- 367. Ранее, в апреле 2017 года, Совет Безопасности в ходе заседания по формуле Аррии, организованного тогдашним членом Совета Украиной в сотрудничестве с Германией, не являющейся членом Совета, обсуждал тему «Последствия изменения климата для безопасности: повышение уровня моря». В ходе открытых прений, проведенных в июле 2015 года по проблемам мира и безопасности, с которыми сталкиваются малые островные развивающиеся государства, Генеральный секретарь отметил, что «[п]овышение уровня моря, гибель коралловых рифов, а также все более частые и интенсивные стихийные бедствия приводят к резкому ухудшению условий существования, результатом чего становятся

<sup>451</sup> Об открытых прениях см. S/PV.5663 (17 апреля 2007 года), S/PV.6587 и S/PV.6587 (Resumption 1) (20 июля 2011 года), S/PV.7499 (30 июля 2015 года), S/PV.8307 (11 июля 2018 года), S/PV/8451 (25 января 2019 года), S/PV/8864 (23 сентября 2021 года) и S/PV/8926 (13 декабря 2021 года). Заседания по формуле Аррии состоялись 15 февраля 2013 года, 20 июня 2015 года, 10 апреля 2017 года, 15 декабря 2017 года, 22 апреля 2020 года и 18 октября 2021 года. См. www.securitycouncilreport.org/un-security-councilworking-methods/arria-formula-meetings.php?msclkid=276251c2afb911ecbb0098022f272058.

 <sup>452</sup> S/2021/990.
 453 Cm. URL: www.media.un.org/en/asset/k1i/k1im1x4i6t.

<sup>454</sup> Доступно по адресу https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/upload.teamup.com/908040/ IHrZ4x3Q2a7eWfWfWUq5\_Concept-20Note-20--20Arria-20on-20Sea-20level-20rise-final.pdf.

перемещение целых общин и миграция» <sup>455</sup>. В заявлении Председателя Совета Безопасности, сделанном в июле 2011 года, Председатель выразил «обеспокоенность по поводу возможного возникновения последствий для безопасности, вызванных утратой территории некоторыми государствами в результате повышения уровня моря, особенно малыми низинными островными государствами» <sup>456</sup>.

#### Органы по правам человека

368. С 2010 года в органах Организации Объединенных Наций по правам человека заметно увеличилось количество отсылок к темам, касающимся прав человека и изменения климата, включая повышение уровня моря 457. Как в представлениях государств, так и в докладах, включая доклады специальных докладчиков или независимых экспертов, или других документах органов по правам человека цель таких отсылок заключается в том, чтобы обратить внимание на ряд потенциальных последствий повышения уровня моря, таких как потенциальный риск затопления низколежащих земель в результате повышения уровня моря 458, угроза для местных общин 459, проблемы с доступом к воде и санитарии и необходимость осуществления на практике права человека на воду 460, повышение уровня заболеваемости 461 и страх пострадавшего населения перед принудительным переселением, а также необходимость включения в правовой режим гарантий того, что с населением будут проведены соответствующие консультации 462.

369. В ряде документов Совета по правам человека повышение уровня моря описывается как фактическая причина миграции или внутреннего перемещения. Эта связь упоминается в контексте универсального периодического обзора и других механизмов обзора как в документах, подготовленных государствами — объектами обзора, так и в документах Совета 463. Специальный докладчик в

22-02934 107/126

<sup>455</sup> S/PV.7499.

<sup>&</sup>lt;sup>456</sup> S/PRST/2011/15.

<sup>457</sup> Хотя этот документ не входит в число документов органа по правам человека, возможно, стоит отметить, что в документе «Международная миграция и права человека: вызовы и возможности на пороге шестидесятилетней годовщины подписания Всеобщей декларации прав человека» (International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights) (Global Migration Group, 2008), который включает предисловие Генерального секретаря, дается следующее определение понятия «экологический мигрант» и проводится различие между «экологически мотивированными мигрантами» и «экологически вынужденными мигрантами» (р. 9; citing IOM, "Expert seminar: migration and the environment", International Dialogue on Migration, No. 10 (Geneva, 2008), pp. 22-23): «Экологический мигрант» характеризуется как лицо, которое по веским причинам внезапного или постепенного изменения окружающей среды, неблагоприятно влияющего на его/ее жизнь или условия жизни, вынуждено покинуть свой привычный дом и пересекает государственную границу, или выбирает это сделать на время или навсегда. Экологических мигрантов можно разделить на две категории: [(а)] [э]кологически мотивированные мигранты определяются как лица, которые «упреждают худшее, уезжая до того, как деградация окружающей среды приведет к уничтожению их средств к существованию и разорению сообществ. Такие лица могут покинуть ухудшающуюся среду, которая может быть восстановлена при надлежащей политике и усилиях». Их перемещение может носить временный или постоянный характер; [(b)] [э]кологические вынужденные мигранты определяются как лица, которые «избегают худшего. Такие лица вынуждены уехать из-за потери средств к существованию, и их перемещение в основном носит постоянный характер. К таким примерам относятся перемещение или миграция из-за повышения уровня моря или утраты верхнего слоя почвы».

<sup>&</sup>lt;sup>458</sup> Например, CRC/C/ATG/2-4, п. 138.

<sup>&</sup>lt;sup>459</sup> Например, A/HRC/WG.6/22/MHL/3, п. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>460</sup> Например, A/HRC/24/44/Add.2, резюме.

<sup>&</sup>lt;sup>461</sup> Например, А/HRC/24/44/Add.1, п. 48, и А/HRC/22/43, п. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>462</sup> Например, CCPR/C/SR.2902, п. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>463</sup> Примеры, представленные государствами, см. в A/HRC/WG.6/24/PLW/1, CEDAW/C/MHL/1-3 и A/HRC/WG.6/35/KIR/1. Примеры, представленные УВКПЧ, см. A/HRC/WG.6/24/SLB/3, A/HRC/WG.6/35/KIR/2 и A/HRC/WG.6/38/SLB/3.

области культурных прав Карима Бенун подчеркнула эту связь в своем докладе по итогам посещения Тувалу и сослался на соглашение 2001 года между Тувалу и Новой Зеландией, устанавливающее ежегодную квоту на эмиграцию жителей Тувалу, желающих покинуть свою страну из-за повышения уровня моря 464.

370. В частности, в некоторых документах Совета по правам человека говорится о том, что повышение уровня моря, обусловленное глобальным потеплением, угрожает самому существованию малых островных государств, что влечет за собой «последствия для права на самоопределение, а также для всего комплекса прав человека, при осуществлении которых люди зависят от защиты государства» 465. Кроме того, в ходе визита на Мальдивские Острова в 2011 году для изучения положения внутренне перемещенных в результате цунами 2004 года лиц и вопросов, связанных с рисками потенциального внутреннего перемещения в будущем, в том числе в связи с последствиями изменения климата, Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалока Бейани пришел к выводу, что «изменение климата и другие факторы, конкретно касающиеся окружающей среды низколежащих Мальдивских Островов, уже сказываются на средствах к существованию и правах жителей многих островов, включая права на жилище, безвредную воду и питание». Специальный докладчик далее отметил, что другие факторы, «такие как учащающиеся штормы и наводнения, прибрежная эрозия, засоление, перенаселенность и угроза существованию, создаваемая повышением уровня моря, указывают на возрастание рисков потенциальных внутренних перемещений в будущем» 466.

371. Вынося свое замечание о статусе лиц, перемещенных из-за климатических факторов, в контексте универсального периодического обзора Соломоновых Островов УВКБ ООН отметило, что, хотя такие лица «не являются "беженцами" по смыслу Конвенции 1951 года, все же прослеживается четкая связь между деградацией окружающей среды или изменением климата, а также социальной напряженностью и конфликтами. Как показал опыт других островных стран Тихого океана, такое перемещение может привести к конкуренции с принимающим сообществом и вызвать конфликт, зачастую из-за земли или использования ограниченных ресурсов (например, питьевой воды). В худшем случае, при полном погружении под воду при ... повышении уровня моря, могут произойти широкомасштабное "перемещение за пределы страны" и де-факто или де-юре утрата самого суверенного государства». Далее УВКБ ООН признало, что «изменение климата вызвало уникальный ряд проблем для многих островных стран Тихоокеанского региона, включая Соломоновы Острова, поскольку оно приводит к повышению уровня моря, засолению, более частым и сильным штормам и все более частому изменению климата», и отметило, что «[п]еред населением ряда небольших островов в составе Соломоновых Островов стоит проблема неизбежного перемещения» 467.

Совместные заявления, общие рекомендации, решения и замечания общего порядка договорных органов по правам человека

372. На связь между изменением климата и правами человека, а именно между повышением уровня моря и миграцией, также указывают и договорные органы по правам человека. Одним из примеров этого является совместное заявление по правам человека и изменению климата Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитета по экономическим, социальным и

<sup>464</sup> A/HRC/46/34/Add.1, π. 8.

<sup>465</sup> Например, А/HRC/22/43, п. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>466</sup> A/HRC/19/54, π. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>467</sup> A/HRC/WG.6/11/SLB/2, па. 56 и 59.

культурным правам, Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Комитета по правам ребенка и Комитета по правам инвалидов, опубликованное 14 мая 2020 года. В этом заявлении договорные органы подчеркивают, что повышение уровня моря является причиной вынужденной миграции, и утверждают, что «поэтому государства должны рассматривать последствия изменения климата, ухудшения состояния окружающей среды и стихийных бедствий в качестве факторов, способствующих миграции, и обеспечивать, чтобы такие факторы не препятствовали осуществлению прав человека мигрантов и членов их семей. Кроме того, государства должны предлагать трудящимсямигрантам, перемещенным через международные границы в контексте изменения климата или различных бедствий и не имеющим возможности вернуться в свои страны, дополнительные механизмы защиты, а также механизмы временной защиты или временного пребывания» 468.

- 373. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рассмотрел проблему повышения уровня моря в общей рекомендации № 37 (2018) о гендерных аспектах снижения риска бедствий в контексте изменения климата. Он подчеркнул, что «[в] докладах, представляемых Комитету согласно статье 18 [Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин], государствам-участникам следует освещать выполнение общих обязательств по обеспечению фактического равенства между женщинами и мужчинами во всех сферах жизни, а также специальные гарантии тех из предусмотренных Конвенцией прав, которые могут быть особенно затронуты изменением климата и бедствиями, в том числе экстремальными погодными явлениями, такими как наводнения и ураганы, а также постепенными процессами например, таянием полярных льдов и высокогорных ледников, засухой и подъемом уровня моря» <sup>469</sup>.
- 374. В Комитет по правам человека были представлены два важных сообщения с целью оценки принципов, применимых к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря.
- 375. В первом случае автор, Иоане Тейтиота, утверждал, что, выслав его в Кирибати, Новая Зеландия нарушила его право на жизнь в соответствии со статьей 6 Международного пакта о гражданских и политических правах <sup>470</sup>. Это дело стало первым подобного рода делом, по которому Комитет вынес решение с опорой на сообщение лица, занимающегося поиском убежища и спасающегося от последствий изменения климата, в частности от последствий повышения уровня моря.
- 376. В своем сообщении г-н Тейтиота утверждал, в частности, что «последствия изменения климата и повышения уровня моря вынудили его мигрировать с острова Тарава (Кирибати) в Новую Зеландию. Ситуация на Тараве становится все более нестабильной и опасной вследствие повышения уровня моря, вызванного глобальным потеплением» <sup>471</sup>. Он утверждал, что серьезные последствия изменения климата в Кирибати являются основанием для выполнения Новой Зеландией своих обязательств относительно недопущения его принудительного возвращения в Кирибати.
- 377. В своих Соображениях, принятых 24 октября 2019 года, Комитет оценил, был ли явный произвол, ошибка или несправедливость в рассмотрении властями Новой Зеландии ходатайства г-на Тейтиоты, в связи с чем при высылке в Кирибати его праву на жизнь в соответствии со статьей 6 Пакта угрожала реальная опасность. Комитет отметил, что представленные ему факты не позволяют

<sup>468</sup> HRI/2019/1, пп. 15–16.

22-02934 109/126

<sup>&</sup>lt;sup>469</sup> См. CEDAW/C/GC/37, п. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>470</sup> Тейтиота против Новой Зеландии (ССРR/С/127/D/2728/2016), п. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>471</sup> *Там же*, п. 2.1

сделать вывод о том, что высылка г-на Тейтиоты нарушила его право на жизнь в соответствии со статьей 6 Пакта, или что, таким образом, в данном конкретном случае Новая Зеландия должна была выполнять свои обязательства относительно недопущения его высылки.

- 378. Вместе с тем Комитет напомнил, что «деградация окружающей среды может поставить под угрозу эффективное осуществление права на жизнь». Он также заявил, что «обязательство не экстрадировать, не депортировать или иным образом не передавать, согласно статье 6 Пакта, может быть шире, нежели сфера действия принципа невысылки по международному беженскому праву, поскольку оно может также требовать защиты иностранцев, не имеющих права на статус беженца». Вместе с тем Комитет считает, что г-н Тейтиота не обосновал утверждение о том, что после депортации ему грозит «реальный риск не поправимого ущерба его праву на жизнь», которому подвергается именно он, а не общий риск, которому подвергаются все жители Кирибати.
- 379. Комитет согласился с утверждением г-на Тейтиоты о том, что повышение уровня моря «скорее всего, сделает Кирибати непригодным для жизни». Однако он отметил, что «предложенный автором срок в 10–15 лет мог бы позволить Кирибати при содействии международного сообщества принять позитивные меры для защиты и, в случае необходимости, переселения своего населения». Хотя Комитет признал обременительные условия жизни в Кирибати, свойственные населению в целом, он пришел к выводу, что представленная ему информация не свидетельствует о том, что по возвращении в Кирибати г-н Тейтиота подвергается серьезному риску нищенского существования, лишения достаточного питания или жизни в крайне нестабильных условиях, что повлияет на его право на достойную жизнь.
- 380. Важно отметить, что Комитет выразил мнение, согласно которому «без энергичных национальных и международных усилий последствия изменения климата в принимающих государствах могут подвергнуть отдельных лиц нарушению их прав, предусмотренных статьями 6 и 7 Пакта, и привести тем самым к возникновению у высылающих государств обязательств относительно недопущения принудительного возвращения». Кроме того, с учетом того, что риск затопления целой страны является столь высоким, условия жизни в такой стране могут стать несовместимыми с правом на достойную жизнь еще до того, как страна будет затоплена<sup>472</sup>.
- 381. В своем особом мнении член Комитета Данкан Лаки Мухумуза отметил, что «для защиты жизни было бы нелогично ждать очень частых и значительных по численности смертей, чтобы считать порог риска достигнутым». По его словам, «действия, предпринимаемые Новой Зеландией, больше похожи на принуждение утопающего вернуться обратно на тонущее судно, с тем «обоснованием», что на борту, в конце концов, находятся другие пассажиры» <sup>473</sup>.
- 382. В своем особом мнении член Комитета Василька Санцин утверждала, что понятие «питьевая вода» не следует отождествлять с понятием «безопасная питьевая вода». Она заявила, что именно Новой Зеландии, а не г-ну Тейтиоте надлежит «продемонстрировать, что [он] и его семья действительно будут иметь доступ к безопасной (или даже питьевой) воде в Кирибати, с тем чтобы выполнить свою позитивную обязанность по защите жизни от рисков, связанных с известными стихийными бедствиями» 474.

<sup>472</sup> Там же, п. 9.11.

<sup>&</sup>lt;sup>473</sup> Там же, приложение I, па. 5 и 6.

<sup>&</sup>lt;sup>474</sup> *Там же*, приложение II, пп. 3 и 5.

383. Со вторым сообщением от 13 мая 2019 года обратились восемь жителей островов Торресова пролива, которые утверждали, что Австралия нарушает их права по статьям 2 (уважение прав, закрепленных в Пакте), 6 (право на жизнь), 17 (право не подвергаться произвольному вмешательству в личную и семейную жизнь и посягательствам на неприкосновенность жилища), 24 (права ребенка) и 27 (право меньшинств пользоваться достижениями своей культуры) Пакта в результате недостаточно тщательно проработанных целей и планов, подготовленных Австралией в отношении смягчения последствий выбросов парниковых газов, и ее неспособности финансировать принятие адекватных мер по защите и повышению устойчивости побережья островов, таких как возведение волнорезов 475. В частности, авторы просили Австралию взять на себя обязательство выделить не менее 20 млн долл. США на чрезвычайные меры, такие как возведение волнорезов, по просьбе местных властей; постоянным образом инвестировать в долгосрочные меры по адаптации, чтобы обеспечить дальнейшее заселение островов; снизить объем выбросов по меньшей мере на 65 процентов по сравнению с уровнем 2005 года к 2030 году и достичь чистого нулевого уровня выбросов к 2050 году; постепенно отказаться от использования энергетического угля как для производства электроэнергии внутри страны, так и для экспорта на рынки.

384. Это дело является первым обращением в Комитет жителей низколежащих островов, общины которых крайне уязвимы для последствий изменения климата, включая повышение уровня моря, в знак протеста против бездействия правительства страны в отношении изменения климата. Комитет еще не вынес своего решения.

385. В своем замечании общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь в соответствии со статьей 6 Пакта Комитет конкретно заявил следующее:

«Деградация окружающей среды, изменение климата и неустойчивое развитие представляют собой ряд наиболее насущных и серьезных угроз для возможности нынешнего и будущих поколений пользоваться правом на жизнь». Таким образом, в основе содержания статьи 6 Пакта должны лежать обязательства государств-участников по международному экологическому праву, а в основе их соответствующих обязательств по международному экологическому праву должно также лежать обязательство государств-участников уважать и обеспечивать право на жизнь. Эффективность выполнения обязательства уважать и обеспечивать право на жизнь и, в частности, достойную жизнь, зависит, среди прочего, от мер, принимаемых государствами-участниками для сохранения окружающей среды и ее защиты от вреда, загрязнения и изменения климата, обусловленных деятельностью государственных и частных субъектов. В этой связи государства-участники должны обеспечивать устойчивое использование природных ресурсов, разрабатывать и внедрять надежные экологические стандарты, проводить оценки воздействия на окружающую среду и консультироваться с соответствующими государствами по поводу деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду, уведомлять другие заинтересованные государства о стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях и сотрудничать с ними, обеспечивать надлежащий доступ к информации об экологических опасностях и уделять должное внимание осторожному подходу<sup>476</sup>.

22-02934 **111/126** 

<sup>475</sup> Сообщение № 3624/2019, в настоящее время находится на рассмотрении Комитета по правам человека.

 $<sup>^{476}</sup>$  Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36 (2018), п. 62.

- 386. 22 сентября 2021 года Комитет по правам ребенка принял решения о влиянии изменения климата на права детей. против Аргентины, Бразилии, Франции, Германии и Турции было подано пять идентичных сообщений шестнадцати детей, утверждающих, что эти государства нарушили их права по статьям 6 (право на жизнь), 24 (право на наивысший достижимый уровень здоровья) и 30 (права детей, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам), рассматриваемым в совокупности со статьей 3 (принцип учета наилучших интересов ребенка) Конвенции о правах ребенка, не предотвратив и не смягчив последствия изменения климата<sup>477</sup>.
- 387. В частности, авторы утверждают, что повышение уровня моря меняет отношения детей с землей, и Комитет принял к сведению утверждения авторов о том, что «в предстоящие десятилетия Маршалловы Острова и Палау могут стать непригодными для жизни вследствие повышения уровня моря».
- 388. Комитет пришел к выводу, что эти сообщения являются неприемлемыми в связи с неисчерпанием внутренних средств правовой защиты. Он отметил, что авторам доступны внутренние средства правовой защиты, и напомнил, что они должны использовать все судебные или административные механизмы, которые могут дать им разумные основания на возможность возмещения ущерба.
- 389. Вместе с тем в своих решениях по этим сообщениям Комитет уточнил сферу применения экстерриториальной юрисдикции в отношении охраны окружающей среды. Он установил, что подходящим документом, с опорой на который можно проверить действенность данной юрисдикции в данном деле, является консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека по вопросам окружающей среды и прав человека <sup>478</sup>, в котором подразумевается, что в случае трансграничного вреда дети находятся под юрисдикцией государства, на территории которого образуются выбросы, если существует причинноследственная связь между действиями или бездействием данного государства и негативным влиянием на права детей, находящихся за пределами его территории, когда государство происхождения таких выбросов осуществляет эффективный контроль над источниками данных выбросов. В результате Комитет пришел к выводу, что государства-участники осуществляют эффективный контроль над источниками выбросов углекислого газа, которые способствовали причинению разумно предсказуемого вреда детям за пределами их территорий.
- 390. Важно также отметить, что в июне 2021 года Комитет по правам ребенка принял решение подготовить проект замечания общего порядка о правах детей и окружающей среде с особым акцентом на изменение климата. Этот проект замечания общего порядка готовится в ходе консультаций, в том числе специальных консультаций с детьми и молодежью, и семинаров с представителями мирового сообщества. Ожидается, что данный проект будет одобрен в марте 2023 года.

### 4. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

391. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека и ее Управление в ответ на просъбы Совета по правам человека и по

<sup>&</sup>lt;sup>477</sup> Сакки и др. против Аргентины (CRC/C/88/D/104/2019), Сакки и др. против Бразилии (CRC/C/88/D/105/2019), Сакки и др. против Франции (CRC/C/88/D/106/2019), Сакки и др. против Германии (CRC/C/88/D/107/2019) и Сакки и др. против Турции (CRC/C/88/D/108/2019).

<sup>&</sup>lt;sup>478</sup> Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, on "The environment and human rights" (по запросу Колумбии), 15 ноября 2017 года.

собственной инициативе участвуют в изучении последствий изменения климата, включая повышение уровня моря, для прав человека.

392. УВКПЧ разработало следующие ключевые положения по правам человека, изменению климата и миграции <sup>479</sup>: а) обеспечить достоинство, безопасность и права человека мигрантов в контексте изменения климата; b) снизить риск вынужденной миграции путем смягчения последствий изменения климата; c) снизить риски изменения климата путем адаптации; d) защищать права человека лиц, находящихся в особо уязвимом положении; d) обеспечить безопасность и свободу передвижения всех людей; f) обеспечить долгосрочный правовой статус для всех вынужденных переселенцев и гарантии в контексте возвращения; g) обеспечивать значимое и конструктивное участие; h) гарантировать права человека при переселении; i) обеспечить доступ к правосудию для лиц, пострадавших в результате изменения климата, и j) сотрудничать на международном уровне в целях защиты прав мигрантов.

393. В 2018 году занимающий тогда этот пост Верховный комиссар подготовил доклад под названием «Изучение пробелов в защите прав человека в контексте миграции и перемещения людей через международные границы в результате неблагоприятных последствий изменения климата, а также поддержка планов развивающихся стран по адаптации к нему и его смягчению в целях устранения пробелов в защите» <sup>480</sup>.

394. Также в 2018 году УВКПЧ представило Совету по правам человека документ зала заседаний об исследовании, проведенном от имени УВКПЧ в сотрудничестве с Платформой по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями, о медленно протекающих неблагоприятных последствиях изменения климата и защите прав человека трансграничных мигрантов <sup>481</sup>.

#### Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев<sup>482</sup>

395. УВКБ ООН стремится внести существенный вклад в понимание правовых и нормативных вопросов, связанных с перемещением населения в контексте стихийных бедствий и изменения климата. В этой связи и при выполнении своей надзорной роли в осуществлении международно-правовых документов по проблемам беженцев УВКБ ООН напоминает, что, хотя в определенных обстоятельствах и будут уместны беженское право и более широкие принципы прав человека, это не предполагает создания новой правовой категории или расширения определения беженца с учетом того, что большинство людей, которые перемещаются в контексте изменения климата или стихийных бедствий, скорее всего, не подпадают под определение беженца.

22-02934 113/126

<sup>&</sup>lt;sup>479</sup> OHCHR, "OHCHR's key messages on human rights, climate change and migration", URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key\_Messages\_HR\_CC\_Migration.pdf (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

<sup>&</sup>lt;sup>480</sup> A/HRC/38/21.

<sup>&</sup>lt;sup>481</sup> A/HRC/37/CRP.4, URL: www.ohchr.org/en/migration/reports.

<sup>482</sup> См. страницы на сайте УВКБ ООН, посвященные изменению климата и перемещению в результате стихийных бедствий (https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html); и документ УВКБ ООН, «Ключевые понятия в области изменении климата и перемещения в результате стихийных бедствий» ("Key concepts on climate change and disaster displacement"), июнь 2017 года. См. также «Перемещенные лица перед лицом чрезвычайной климатической ситуации» ("Displaced on the front lines of the climate emergency"), новый материал с визуализацией данных, представленный УВКБ ООН в 2021 году, в котором показывается, как потепление климата усугубляет риски для людей, уже живущих в условиях конфликта и нестабильности, провоцируя дальнейшее перемещение и зачастую сокращая число возможностей для возвращения.

396. УВКБ ООН работает над юридическим руководством для рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища в контексте негативных последствий изменения климата. В связи с этим люди, спасающиеся от негативных последствий изменения климата и стихийных бедствий, в определенных обстоятельствах могут иметь обоснованные основания на получение статуса беженца в соответствии с Конвенцией 1951 года или более широким определением беженца в Конвенции ОАЕ 1969 года, регулирующей специфические аспекты проблем беженцев в Африке, или Картахенской декларации о беженцах 1984 года, но только в той мере, в какой выполняются критерии признания беженцем в соответствии с этими определениями. Кроме того, в некоторых контекстах актуальными могут быть и дополнительные формы защиты в соответствии с международным правом прав человека, а также возможность использования механизмов, допускающих временную защиту и пребывание в стране.

397. Опираясь на результаты исследования, опубликованного в 2018 году <sup>483</sup>, УВКБ ООН в 2020 году выпустило документ под названием «Правовые соображения относительно заявлений о предоставлении международной защиты, поданных в контексте негативных последствий изменения климата и стихийных бедствий», призванный служить руководством для толкования и направлять международную дискуссию по рассмотрению таких заявлений <sup>484</sup>. УВКБ ООН не использует в данном документе понятие «климатический беженец», предпочитая вместо него «лица, перемещенные в контексте стихийных бедствий и изменения климата».

398. Кроме того, УВКБ ООН, следуя оговоренным в своем мандате обязанностям в соответствии с Конвенциями о безгражданстве 1954 и 1961 годов<sup>485</sup>, приступило к изучению вопроса о потенциальных последствиях повышения уровня моря для рисков безгражданства. В этой связи оно недавно опубликовало фактологический бюллетень о связи между последствиями изменения климата и безгражданством 486. Согласно данному бюллетеню, в контексте изменения климата, включая исключение из системы оказания помощи при стихийных бедствиях, медицинского обслуживания и выполнения решений по адаптации, в достаточно уязвимом положении находятся миллионы апатридов. Риски безгражданства могут возрастать при передвижении людей, в том числе во время ситуаций перемещения в контексте изменения климата и стихийных бедствий. По мнению УВКБ ООН, наиболее острый риск безгражданства в связи с изменением климата связан не с исчезновением государств как таковых, а с перемещением в связи с изменением климата и стихийными бедствиями значительного числа людей по всему миру. В этой связи необходимо прилагать конкретные усилия для снижения риска безгражданства, которому подвергаются перемещенные лица, и включения судьбы апатридов в политику по борьбе с изменением климата с целью усиления их защиты и жизнестойкости.

<sup>483</sup> Sanjula Weerasinghe, In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change (Geneva, UNHCR, 2018).

<sup>484</sup> URL: https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html. Также опубликовано в International Journal of Refugee Law, vol. 33, No. 1 (2021), pp. 151-65.

<sup>&</sup>lt;sup>485</sup> Конвенция 1954 года о статусе апатридов и Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства.

<sup>&</sup>lt;sup>486</sup> UNHCR, "Statelessness and Climate Change", октябрь 2021 года. URL: www.unhcr.org/618524da4.pdf (дата обращения: 20 февраля 2022 года).

#### 6. Международная организация по миграции<sup>487</sup>

- 399. МОМ играет важную роль в развитии понятия экологических мигрантов и экологической миграции. Цель МОМ заключается в оказании поддержки государствам и мигрантам в решении сложных проблем в плане мобильности людей, связанных с деградацией окружающей среды и изменением климата, а также в предоставлении мигрантам и уязвимым сообществам более значимых льгот.
- 400. МОМ подготовила, например, *Атлас экологической миграции*  $^{488}$ , ежегодный Доклад о миграции в мире  $^{489}$  и Институциональную стратегию по миграции, окружающей среде и изменению климата на 2021-2030 годы  $^{490}$ .
- 401. МОМ последовательно признает повышение уровня моря как одну из самых серьезных угроз изменения климата, которая, вероятно, скажется на жизни населения и вызовет миграцию в будущем, и призывает к использованию правозащитного подхода к миграции в контексте деградации окружающей среды, изменения климата и миграции.

#### 7. Международная организация труда

- 402. МОТ представляет собой еще одну международную организацию, которая включила в анализ своих стратегий вопрос об изменении климата, включая повышение уровня моря, как один из дополнительных факторов миграции, как внутренней, так и трансграничной <sup>491</sup>. В случае медленно протекающих явлений климатические переменные взаимодействуют с другими ключевыми факторами, включая отсутствие достойной работы и возможностей трудоустройства, слабое управление и межобщинное насилие. Сектора, в которых занято большинство работников, также являются одними из наиболее уязвимых к изменению климата. Когда средств к существованию становится все меньше, а выживание находится под угрозой, люди мигрируют в поисках лучшей жизни. Такая тенденция становится все более распространенной, особенно среди молодежи.
- 403. Как показывает опыт МОТ, трудовая миграция, когда она регулируется в соответствии с международными трудовыми стандартами, может играть важную роль в развитии как стран происхождения, так и стран назначения. Трудовая миграция может быть использована для повышения устойчивости сообществ за счет получения денежных переводов, передачи знаний и навыков и развития сетей, которые могут способствовать развитию предпринимательства и новых рынков. Если мигранты, пересекающие границы из-за климатических факторов, могут делать это по безопасным и легальным каналам и иметь доступ к возможностям официального трудоустройства, они с большей вероятностью будут вносить положительный вклад в развитие своей страны.
- 404. МОТ участвует в работе Целевой группы по перемещению, действующей в рамках Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата. Кроме того, МОТ вносит свой вклад в

22-02934 115/126

<sup>487</sup> См. портал МОМ по экологической миграции (https://environmentalmigration.iom.int/), который представляет собой богатое хранилище информации, предоставленной как МОМ, так и другими источниками.

<sup>488</sup> Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva and François Gemenne, Atlas of Environmental Migration (Abingdon and New York, Routledge, 2016).

<sup>489</sup> URL: https://worldmigrationreport.iom.int.

<sup>490</sup> IOM, Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030: For a Comprehensive, Evidence- and Rights-Based Approach to Migration in the Context of Environmental Degradation, Climate Change and Disasters, for the Benefit of Migrants and Societies (Geneva, 2021).

<sup>491</sup> Cm. John Campbell and Olivia Warrick, Climate Change and Migration Issues in the Pacific (Suva, United Nations, 2014).

работу Платформы по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями, путем реализации региональных и комплексных проектов и планов действий.

#### **8.** Целевая группа по перемещению <sup>492</sup>

405. Конференция Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата на своей двадцать первой сессии в Париже учредила Целевую группу по перемещению, которой было поручено разработать рекомендации по комплексным подходам к предотвращению, минимизации и решению проблем перемещения населения, связанных с негативными последствиями изменения климата. Конференция Сторон поручила Исполнительному комитету Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата ввести эту целевую группу в действие. В состав Целевой группы также входят представители, в частности, УВКБ ООН, МОМ, Программы развития Организации Объединенных Наций, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, МОТ и Платформы по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями.

406. В 2018 году Целевая группа представила ряд рекомендаций по комплексным подходам <sup>493</sup>. В этих рекомендациях предусматривается ряд действий и политических механизмов, предназначенных для повышения эффективности политики, организационной структуры, инструментов и руководств, а также готовности и потенциала национальных и местных органов власти в деле решения проблем, связанных с климатическими факторами и последствиями перемещения населения. В этих рекомендациях также признается и подчеркивается важность расширения объема знаний, сбора данных, мониторинга рисков, а также координации и согласованности политики.

#### 9. Платформа по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями

407. Платформа по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями, представляет собой инициативу, выдвинутую государствами на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в 2016 году в продолжение Нансеновской инициативы, чтобы повысить эффективность защиты людей, перемещенных через границы в контексте стихийных бедствий и изменения климата.

408. Платформа по вопросам перемещения, вызванного стихийными бедствиями, продолжает работу, выполняемую в рамках Нансеновской инициативы, объединяя группу государств, приверженных поддержке реализации Программы защиты. В Программе защиты государствам предлагается ряд инструментов для более эффективного предотвращения перемещения и подготовки населения к такому перемещению еще до наступления бедствия. Когда перемещения невозможно избежать, такой инструментарий помогает государствам повысить действенность своих ответных мер в ситуациях, когда люди вынуждены искать убежище либо в пределах своей страны, либо в другой стране. Вместо того чтобы призывать к принятию новой имеющей обязательную силу международной конвенции о трансграничном перемещении в результате стихийных бедствий, Программа защиты ориентирована на поддержку включения эффективной практики других государств и субрегиональных субъектов в национальные нормативные документы в соответствии с реалиями на местах.

<sup>492</sup> Дополнительную информацию см. на сайте https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-5.

<sup>493</sup> URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018\_TFD\_report\_17\_Sep.pdf.

## 10. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

409. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца уделяет все больше внимания стихийным бедствиям и изменению климата и их воздействию на пострадавшее население. В декабре 2019 года на тридцать третьей Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца были приняты «Правовые положения и политика в отношении бедствий, в рамках которых никто не будет оставлен без внимания» 494.

410. В Докладе о бедствиях в мире за 2020 год, озаглавленном «В жару и половодье», обсуждается, каким образом в управлении рисками бедствий должны учитываться климатические факторы, в том числе в условиях повышения уровня моря: «В мире, уже изобилующем людьми, в значительной степени подверженными опасным природным явлениям, мы должны, как минимум, обеспечить устойчивость нашей критически важной инфраструктуры к разумно предсказуемым экстремальным погодным условиям и повышению уровня моря<sup>495</sup>. В свете этих усугубляющихся рисков нам также необходимо добиться гораздо более глубокого и тонкого понимания существующих факторов уязвимости и возможностей, причем не только в национальном масштабе, но и на уровне сообществ».

411. В докладе за 2021 год под названием «Перемещение в условиях меняющегося климата» 496 представлена подборка тематических исследований о том, как национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца по всему миру защищают сообщества и помогают им в контексте перемещения, связанного с изменением климата, включая повышение уровня моря. Для решения этой неотложной гуманитарной проблемы необходимо предпринимать более активные действия по борьбе с изменением климата и инвестировать в местные сообщества и организации. Согласно этому докладу, в связи с бедствиями и негативными последствиями изменения климата, которые будут только усугубляться, поскольку изменение климата увеличивает интенсивность и частоту внезапных и медленно прогрессирующих опасных явлений, перемещаться и передвигаться будут вынуждены миллионы людей по всему миру. В докладе говорится о коллективном долге стран устранять гуманитарные последствия связанных с изменением климата перемещений, не дожидаясь, пока сообщества будут перемещены: «мы можем и должны принять оперативные меры, чтобы защитить их».

412. В докладе за 2021 год под названием «Переломный момент: адаптация к изменению климата в прибрежных сообществах» <sup>497</sup> рассказывается о разрушительном воздействии изменения климата на прибрежные сообщества по всему миру. Люди, проживающие в прибрежных регионах мира, сталкиваются с многочисленными и усугубляющимися рисками, связанными с изменением климата. Уровень моря повышается, прибрежные наводнения становятся все более сильными, штормы и циклоны усиливаются, а штормовые нагоны достигают более высоких уровней и затопляют все больше расположенных в глубине страны

22-02934 117/126

<sup>&</sup>lt;sup>494</sup> Резолюция 7, МККК и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, 33-я Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, включая краткий отчет Совета делегатов 2019 года (Женева, 2019), стр. 125 текста на оригинальном языке.

<sup>&</sup>lt;sup>495</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2020 (см. сноску 287 выше).

<sup>496</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Displacement in a Changing Climate: Localized Humanitarian Action at the Forefront of the Climate Crisis (Geneva, 2021).

Bangladesh Red Crescent Society, Cruz Roja Mexicana, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Norwegian Red Cross, Red Cross Red Crescent Climate Centre and Somalia Red Crescent Society, Turning the Tide: Adapting to Climate Change in Coastal Communities (Oslo, Norwegian Red Cross, 2021).

территорий. Помимо экстремальных погодных явлений, непригодными для жизни становятся крупные территории, а миллионы людей были или могут быть вынуждены покинуть свои дома. В данный доклад включена информация, полученная из первых рук людей, живущих в прибрежных районах Бангладеш, Мексики и Сомали. Климатический кризис, будь то экстремальная жара, повышение уровня моря, засуха или штормы, уже вынуждает эти сообщества переходить в состояние экстремального дальнейшего выживания.

#### 11. Всемирный банк

- 413. В июне 2021 года Всемирный банк опубликовал доклад под названием «Правовые аспекты повышения уровня моря: перспективы Тихоокеанского региона» <sup>498</sup>. Основное внимание в докладе уделено ключевым вопросам политики, относящимся к морскому праву, однако в нем также рассматриваются вопросы, связанные с защитой лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, и с тем, как международное сообщество может помочь пострадавшим общинам.
- 414. В области развития и внутренней климатической миграции Всемирный банк опубликовал в 2018 году первый доклад Groundswell<sup>499</sup>, посвященный странам Африки к югу от Сахары, Южной Азии и Латинской Америки, а в 2021 году второй доклад Groundswell<sup>500</sup>, посвященный странам Восточной Азии и Тихого океана, Северной Африки, Восточной Европы и Центральной Азии. В этих докладах были рассмотрены сценарии будущего и выявлены потенциальные «горячие точки» притока и оттока мигрантов, что является ключевым шагом на пути к более глубокому пониманию взаимосвязи климата, миграции и развития.
- 415. Всемирный банк также опубликовал два доклада Groundswell по странам Африки, посвященных внутренней климатической миграции на этом континенте и использующих методологию Groundswell<sup>501</sup>. В этих докладах рассматриваются последствия повышения уровня моря и соответствующие прогнозы, хотя сфера их охвата шире, чем повышение уровня моря. В докладах Groundswell по странам Африки также есть специальная глава, посвященная законодательству и политике.

#### 12. Организация экономического сотрудничества и развития

416. В 2019 году ОЭСР опубликовала доклад о рисках, связанных с повышением уровня моря, и о том, как члены этой организации адаптируются к ним. В этот доклад, озаглавленный «Реагирование на повышение уровня моря: подходы стран ОЭСР к устранению рисков в прибрежных зонах» (Responding to Rising Seas: OECD Country Approaches to Tackling Coastal Risks) 502, включен анализ потенциальных стратегий, их преимуществ и ограничений. Такие стратегии включают строительство и обслуживание защитных сооружений физической инфраструктуры, восстановление пляжей и дюн, создание «живых» береговых линий,

<sup>502</sup> (См. сноску 429 выше).

<sup>&</sup>lt;sup>498</sup> David Freestone and Duygu Çiçek, Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives (Washington, D.C., World Bank Group, 2021).

<sup>499</sup> Kanta Kumari Rigaud et al., Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration (Washington, D.C., World Bank Group, 2018).

<sup>500</sup> Viviane Clement et al., Groundswell Part II: Acting on Internal Climate Migration (Washington, D.C., World Bank Group, 2021).

Kanta Kumari Rigaud et al., Groundswell Africa: Internal Climate Migration in the Lake Victoria Basin Countries (Washington, D.C., World Bank Group, 2021); and Kanta Kumari Rigaud et al., Groundswell Africa: Internal Climate Migration in West African Countries (Washington, D.C., World Bank Group, 2021).

изменение строительных норм и правил, предотвращение новой застройки с помощью зонирования и переселение.

# Часть четвертая: Предварительные замечания, ориентировочные вопросы для Исследовательской группы и будущая программа работы

# I. Предварительные замечания и ориентировочные вопросы для Исследовательской группы

#### А. Государственность

- 417. Настоящий документ представляет собой первый ориентировочный и предварительный документ о государственности, предназначенный, в основном, на то, чтобы представить основные аспекты рассматриваемого вопроса и предложить несколько элементов для обсуждения и обмена мнениями. Хотя речь идет о том факте, что повышение уровня моря носит глобальный характер и влечет за собой глобальные последствия, крайне важно отметить, что такое явление представляет собой весьма серьезную угрозу существованию некоторых малых островных развивающихся государств, сухопутная территория которых может полностью уйти под воду или стать непригодной для жизни.
- 418. В этом контексте представлены критерии для формирования государства как субъекта международного права на основе Конвенции о правах и обязанностях государств 1933 года, дано краткое описание положений, предусмотренных для этой цели в данном документе, а также рассмотрены резолюция Института международного права 1936 года о признании новых государств и новых правительств, проект декларации о правах и обязанностях государств, разработанный Комиссией международного права в 1949 году, проект статей о праве международных договоров, представленный в 1956 году Комиссии международного права Специальным докладчиком сэром Джеральдом Фицморисом, и заключения Арбитражной комиссии Международной конференции по бывшей Югославии («Комиссия Бадинтера») от 1991 года. В то же время приводятся некоторые показательные примеры действий государств и других субъектов международного права, в том числе Святого Престола, Суверенного Мальтийского ордена и правительств в изгнании, а также предлагаются элементы некоторых международных документов, в которых, среди прочих вопросов, внимание уделяется праву государства на самосохранение в соответствии с международным правом и без ущерба для прав других членов международного сообщества.
- 419. Кроме того, выделяются следующие аспекты, которые следует рассматривать в связи с явлением повышения уровня моря с точки зрения государственности: а) вся сухопутная территория государства может уйти под воду или стать необитаемой, в связи с чем может возникнуть недостаток питьевой водой для населения; b) произойдет перемещение лиц на территорию других государств, что вызовет ряд вопросов о положении дел с правами и юридическим статусом граждан других особенно пострадавших государств, включая вопросы о сохранении национальной принадлежности или гражданства страны происхождения, приобретении другого гражданства или возможности получения двойного гражданства или общего гражданства гражданами более чем одного государства, что позволит избежать ситуаций фактического безгражданства; вопросы о формах предоставления защиты и дипломатической и консульской помощи и защиты, а также возможности распространить на этих лиц положения, применимые к беженцам; c) правовой статус правительства одного государства, которое должно

22-02934 **119/126** 

обосноваться на территории другого государства; d) сохранение за государствами, подвергшимися воздействию такого явления, своих прав в отношении морских пространств, находящихся в пределах действия их юрисдикции, и существующих в них ресурсов с учетом сохранения морских границ в силу договоренностей или судебных или арбитражных решений; e) право на самоопределение населения государств, подвергшихся воздействию данного явления, которое включает в себя право на сохранение самобытности самого разного характера.

- 420. В то же время упоминается, что среди принятых государствами мер значатся установка или реконструкция заграждений и защитных прибрежных сооружений и «польдеров», а также создание искусственных островов, на которых могут селиться лица, пострадавшие в результате такого явления. В связи с этим следует отметить, насколько дорогостоящими могут оказаться данные меры, а также обратить внимание на необходимость оценки потенциального воздействия таких мер на окружающую среду.
- 421. В заключение следует подчеркнуть, что, хотя до сих пор не было случаев, когда сухопутная территория государства полностью ушла под воду или стала непригодной для проживания, государства, которые могут в большей степени пострадать от такого явления, испытывают законную обеспокоенность по поводу решения вопроса о государственности и изучения механизмов, которые могли бы быть более эффективными. В этой связи речь идет отнюдь не об исчерпании или закрытии данной темы, а об исследовании возможных альтернатив с целью способствовать размышлениям членов Организации Объединенных Наций будь то внутри организации, других организаций или групп или на уровне гражданского общества. Среди таких вариантов можно выделить вескую презумпцию в отношении сохранения государственности, сохранение международной правосубъектности без территории, как это было в случае Святого Престола в период между 1870 и 1929 годами и Мальтийского ордена сегодня, или использование сценариев, таких как уступка другому государству части территории с передачей или без передачи суверенитета, ассоциация с другим государством, создание конфедераций и федераций или вступление в одну из них, объединение с другим государством, включая возможность слияния, и возможность создания гибридных систем, в которых предлагаются опыт и идеи, которые в данный момент могут оказаться полезными.
- 422. Речь идет о весьма деликатном вопросе, который необходимо рассматривать с осторожностью, но который нельзя избегать или откладывать даже с учетом опасений и обеспокоенности, выражаемых непосредственно заинтересованными государствами. В сложившейся ситуации следует обсудить различные варианты, которые можно рассматривать по отдельности или, в зависимости от обстоятельств, вместе с учетом некоторых их элементов.
- 423. В целях проведения плодотворной дискуссии в Исследовательской группе Комиссии предлагается рассмотреть несколько вопросов:
- а) Можно ли рассматривать положения, закрепленные Конвенции о правах и обязанностях государств, для определения существования государства в качестве субъекта международного права, но при этом считать, что в исключительных ситуациях государство не перестает существовать, если оно не удовлетворяет какое-либо из закрепленных положений?
- b) В какой форме могут быть полезны при рассмотрении этой темы случаи Святого Престола, Суверенного Мальтийского ордена и правительств в изгнании?

- с) Каким образом государство может осуществлять право обеспечивать самосохранение?
  - d) Как избежать ситуаций фактического безгражданства?
- е) Каким образом можно предоставить надлежащую дипломатическую защиту или консульскую помощь находящимся на территории третьих государств гражданам какого-либо малого островного развивающегося государства, пострадавшего в результате повышения уровня моря?
- f) Каким образом правительство малого островного развивающегося государства, территория которого полностью ушла под воду или стала непригодной для проживания, может наилучшим образом выполнять свои функции, будучи вынужденным размещаться на территории третьего государства?
- g) Уместно ли поддерживать вескую презумпцию в отношении сохранения государственности в тех государствах, сухопутная территория которых полностью ушла под воду или непригодна для проживания?
- h) Как может государство, территория которого полностью ушла под воду или является пригодной для проживания, осуществлять свои права в отношении морских пространств, находящихся в пределах действия его юрисдикции, а также находящихся в этих пределах ресурсов?
- i) Какие меры являются наиболее эффективными для сохранения и обеспечения осуществления права на самоопределение со стороны населения государств, территории которых могут полностью уйти под воду или стать пригодными для проживания?
- j) Какие альтернативы можно рассмотреть в отношении сохранения государственности в случаях, когда сухопутные территории государств могут полностью уйти под воду или стать непригодными для проживания?
- 424. Наконец, в соответствии с тем, на что Республика Корея обратила внимание Шестого комитета Генеральной Ассамблеи в октябре 2018 года<sup>503</sup>, данный вопрос следует рассматривать комплексно, то есть увязывать аспекты "lex lata" и "lex ferenda". В свою очередь, как в то время отметили Республика Корея<sup>504</sup> и Святой Престол<sup>505</sup>, поскольку повышение уровня моря является межпоколенческой проблемой, то в тех методах, которые будут применяться для решения этой проблемы, должны учитываться права и потребности будущих поколений.

# В. Защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

425. Повышение уровня моря относится к числу негативных последствий изменения климата. Согласно научным данным, темпы протекания этого явления, которое уже имеет место, в будущем, вероятно, ускорятся, что приведет к расширению масштабов затопления низколежащих прибрежных районов и островов, в результате чего эти зоны будут становиться все менее пригодными для жизни. Низколежащие прибрежные зоны в различных регионах будут подвергаться риску различных угроз, связанных с повышением уровня моря, включая засоление почвы, деградацию морских экосистем, более частые наводнения и экстремальные погодные явления, такие как циклоны.

22-02934 121/126

<sup>&</sup>lt;sup>503</sup> Республика Корея (A/C.6/73/SR.23, п. 71).

<sup>&</sup>lt;sup>504</sup> Там же.

<sup>&</sup>lt;sup>505</sup> Святой Престол (наблюдатель) (A/C.6/73/SR.24, п. 49).

- 426. К особо уязвимым районам относятся малые островные развивающиеся государства в Тихом и Индийском океанах, Западной Африке и Карибском бассейне, а также густонаселенные городские центры в обширных дельтовых зонах и низколежащих прибрежных районах. В этих районах повышение уровня моря уже оказывает и будет продолжать оказывать влияние на жизнь и средства к существованию жителей и может привести к их перемещению.
- 427. Медленно прогрессирующие последствия повышения уровня моря, такие как береговая эрозия, внезапно возникающие бедствия или сочетание обоих факторов, могут вызвать перемещение и миграцию людей. Повышение уровня моря может усугубить штормовые нагоны, что приведет к проникновению соленой воды в поверхностные воды и загрязнению узкого слоя пресной воды, тем самым снижая пригодность территории для проживания на ней еще до ее возможного затопления или исчезновения. Перемещение внутри своей страны и трансграничное перемещение в третьи страны в контексте изменения климата и бедствий, включая повышение уровня моря, представляют собой многофакторное явление, включающее взаимодействие с другими экономическими, социальными и политическими факторами. Вместе с тем, в отличие от некоторых других бедствий или негативных последствий изменения климата, повышение уровня моря может привести к долгосрочному или постоянному перемещению людей внутри страны или в другую страну.
- 428. В то же время в отношении тех, кто желает остаться на месте и может иметь такую возможность благодаря принимаемым мерам по смягчению последствий и адаптации, могут возникнуть вопросы о том, каким образом обеспечить соблюдение их прав человека, в частности прав на жизнь в достойных условиях, недискриминацию, доступ к информации и участие в жизни общественности, а также возможность участия в процессах планового переселения.
- 429. Существующие международно-правовые рамки, то есть lex lata, которые потенциально применимы к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, носят фрагментарный характер, в основном не относятся конкретно к повышению уровня моря, но в целом применимы в контексте стихийных бедствий и изменения климата и зачастую носят рекомендательный характер. Такие международно-правовые рамки можно доработать, чтобы они стали более конкретными, согласованными и комплексными и чтобы они обеспечивали эффективную защиту лиц, которые остаются на месте или вынуждены переехать из-за последствий повышения уровня моря.
- 430. Согласно результатам предварительной оценки практики государств становится ясно, что на глобальном уровне она пока скудна, однако в государствах, на территории которых уже сказываются последствия повышения уровня моря, она носит более развитый характер. Часть практики, которую удалось выявить, не обязательно относится именно к повышению уровня моря, поскольку охватывает более широкую категорию явлений, связанных со стихийными бедствиями и изменением климата, но в ней раскрываются имеющие к этому отношение принципы, которые могут быть использованы в качестве руководства для защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. В целях распространения практических инструментов, которые позволят государствам быть лучше подготовленными для решения вопросов, связанных с правами человека и мобильностью людей в контексте вызванных изменением климата перемещений, в том числе в результате повышения уровня моря, международные организации и другие органы с соответствующими мандатами в области прав человека, перемещения, миграции, беженцев, безгражданства, труда, изменения климата и финансирования придерживаются более активного подхода.

- 431. Таким образом, с учетом сложности рассматриваемых вопросов и представленного в настоящем документе перечня применимых правовых рамок и формирующейся практики, можно сделать вывод, что Исследовательская группа и Комиссия могут дополнительно определить и разработать принципы, применимые к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря.
- 432. В такой работе по выявлению и разработке можно опираться на проекты статей о защите людей в случае бедствий 506, в которых заложена общая основа для реагирования на бедствия и защиты людей, а именно с точки зрения их человеческого достоинства (проект статьи 4), прав человека (проект статьи 5), обязанности сотрудничать (проект статьи 7) и роли пострадавшего государства (проект статьи 10). Эти проекты можно доработать, чтобы в них отражалась специфика долгосрочных или необратимых последствий повышения уровня моря и учитывался тот факт, что пострадавшие лица могут оставаться на месте, быть перемещенными в пределах своей страны или мигрировать в другое государство, чтобы справиться с последствиями повышения уровня моря или избежать их
- 433. Как говорится в разделе II части третьей настоящего документа, помимо инструментов международного и регионального права прав человека <sup>507</sup>, целесообразно учитывать в этом отношении и другие существующие инструменты, которые включают Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (1998 год) <sup>508</sup>, Кампальскую конвенцию (23 октября 2009 года), Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах (2016 год) <sup>509</sup>, Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (2018 год) <sup>510</sup>, Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы (2015 год) <sup>511</sup> и Программу защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата в рамках Нансеновской инициативы (2015 год) <sup>512</sup>. Руководящие принципы также можно почерпнуть из Сиднейской декларации принципов защиты лиц, перемещенных в контексте повышения уровня моря, разработанной Ассоциацией международного права <sup>513</sup>.
- 434. В эту работу также необходимо включать актуальную формирующуюся практику государств и соответствующих международных организаций и органов, отображенную в предварительной и иллюстративной форме в разделе III части третьей настоящего тематического документа. Следует уделять особое внимание недавно принятым решениям, таким как решение Комитета по правам человека по делу Тейтиоты против Новой Зеландии <sup>514</sup>, согласно которому последствия изменения климата, а именно повышение уровня моря, в принимающих государствах могут привести к нарушению прав людей по статьям 6 (право на жизнь) или 7 (запрещение применения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания) Международного пакта о гражданских и политических правах, в связи с чем у направляющих

<sup>506</sup> Cm. Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II (Part Two), p. 48.

<sup>514</sup> CCPR/C/127/D/2728/2016.

22-02934 123/126

<sup>507</sup> Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Американская конвенция по правам человека: «Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика»; Африканская хартия прав человека и народов и Европейская конвенция по правам человека.

<sup>&</sup>lt;sup>508</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

<sup>&</sup>lt;sup>509</sup> Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи.

<sup>510</sup> Резолюция 73/195 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>&</sup>lt;sup>511</sup> Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II.

<sup>512</sup> Нансеновская инициатива, Программа защиты трансгранично перемещенных лиц (см. сноску 368 выше).

<sup>513</sup> Резолюция 6/2018, приложение, Ассоциации международного права, Доклад о работе семьдесят восьмой конференции (см. сноску 107 выше), с. 34 текста оригинала.

государств возникают обязательства по недопущению высылки таких лиц, а также с учетом того, что риск погружения целой страны под воду является крайне экстремальным, условия жизни в такой стране могут стать несовместимыми с правом на достойную жизнь до того, как этот риск непосредственно проявится.

- 435. С учетом обоснования 2018 года<sup>515</sup> и на основе понимания того, что государства территориальной юрисдикции несут главную обязанность и ответственность за предоставление защиты и помощи лицам, находящимся в пределах действия их юрисдикции<sup>516</sup>, для определения и разработки принципов защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, можно далее и более подробно изучить следующие вопросы:
- а) какие принципы применимы или должны быть применимы к защите прав человека лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря? В частности, какие есть или должны быть:
  - материально-правовые обязательства государств соблюдать права человека в отношении права на жизнь, запрета на жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения, права на достаточное жилище, права на питание, права на воду, права на участие в культурной жизни и уважение культурной самобытности, права на гражданство и предотвращение безгражданства, права детей, права на самоопределение и права коренных народов;
  - іі) процессуальные обязательства, касающиеся участия общественности, доступа к информации и доступа к правосудию;
  - ііі) обязательства третьих государств по недопущению высылки;
  - iv) обязательства по защите уязвимых лиц и групп (включая женщин, детей и коренные народы);
  - v) обязательства по предотвращению рисков, влияющих на людей?
- b) какие принципы применимы или должны быть применимы к ситуациям, связанным с эвакуацией, переселением, перемещением или миграцией людей, включая уязвимые лица и группы, в связи с последствиями повышения уровня моря или в качестве одной из мер адаптации к повышению уровня моря? В частности, что касается перемещения и мобильности людей, каковы или какими должны быть обязательства государств по защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, и оказанию им помощи с опорой как на правозащитный, так и на основанный на удовлетворении потребностей подходы в следующих областях:
  - і) предотвращение перемещения;
  - іі) оказание лицам помощи, с тем чтобы они оставались на месте;

<sup>&</sup>lt;sup>515</sup> **A/73/10**, приложение В, п. 17.

<sup>516</sup> См., например, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принцип 3; резолюцию 71/127 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 2016 года об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций, двадцать второй пункт преамбулы; проект статьи 10 проекта статей о защите людей в случае бедствий, Ежегодник Комиссии международного права, 2016 год, том II (Часть вторая), п. 48; и резолюцию 45/100 Ассамблеи от 14 декабря 1990 года о гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций, третий пункт преамбулы; и резолюцию 46/182 от 19 декабря 1991 года об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций, приложение, п. 4.

- ііі) внедрение принципов планового переселения;
- iv) защита людей в случае внутреннего перемещения и содействие поиску долгосрочных решений;
- v) разработка вариантов защиты в случае трансграничного перемещения (например, выдача гуманитарных виз или применение механизмов, допускающих временную защиту);
- vi) разработка механизмов легальной миграции (как временной, так и долгосрочной);
- vii) предоставление статуса беженца или дополнительной защиты при соблюдении существующих критериев?
- с) каковы или какими должны быть применимость и сфера охвата принципа международного сотрудничества со стороны других государств в регионе и за его пределами, а также со стороны международных организаций для оказания помощи государствам в деле защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря? 517

22-02934 125/126

<sup>&</sup>lt;sup>517</sup> В статье 1 3) Устава Организации Объединенных Наций перечислены четыре цели Организации, одной из которых является следующая: «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». В соответствии со статьей 56 Устава: «Все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55». См. также, например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2 1), 11, 15 и 22-23; Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 1; Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию, принципы 5, 7, 13, 24 и 27; Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата, статьи 4 1) c)-e), g), h), i), 5 c), 6 b); статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности (2001 год) (резолюция 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение, ст. 4, 14 и 16); Декларацию Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 16 июня 1972 года), Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5-16 июня 1972 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № Е.73.II.А.14 (A/CONF.48/14/Rev.1 и Corr.1, часть I, глава 1), принципы 22 и 24). См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 2 (1990), Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1990 год, Дополнение № 3 (Е/1990/23-E/C.12/1990/3 и Corr.1 и Corr.2), приложение III; замечание общего порядка № 3 (1990), там же, 1991 год, Дополнение № 3 (E/1991/23-E/C.12/1990/8 и Corr.1), приложение III; замечание общего порядка № 7 (1997), там же, 1998 год, Дополнение № 2 (Е/1998/22-E/C.12/1997/10 и Corr.1), приложение IV; замечание общего порядка № 14 (2000), там же, 2001 год, Дополнение № 2 (E/2001/22-E/C.12/2000/21), приложение IV; замечание общего порядка № 15 (2002). В соответствии с Конвенцией о правах инвалидов (Нью-Йорк, 13 декабря 2006 года; Организация Объединенных Наций, Treaty Series, vol. 2515, No. 44910, р. 3), принцип сотрудничества применяется «в ситуациях риска, включая ситуации вооруженного конфликта, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия» (ст. 11). Конкретно в контексте стихийных бедствий см. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 5; проект статьи 5 проекта статей о защите людей в случае бедствий, Ежегодник Комиссии международного права, 2016 год, том II (Часть вторая), п. 48; и Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принцип 3.

436. Что касается подпункта с) выше, то важность международного сотрудничества в целях защиты людей была подчеркнута не только в проектах статей Комиссии о защите людей в случае бедствий<sup>518</sup>, но и в целом во многих заявлениях государств-членов при рассмотрении темы повышения уровня моря в ходе прений в Шестом комитете, а именно в 2021 году: Колумбии<sup>519</sup>, Кубы<sup>520</sup>, Германии<sup>521</sup>, Италии<sup>522</sup>, Мальдивских Островов<sup>523</sup>, Мексики<sup>524</sup>, Новой Зеландии<sup>525</sup>, Соломоновых Островов $^{526}$ , Турции $^{527}$  и Вьетнама $^{528}$ . Например, по мнению Соломоновых Островов: «В отношении защиты лиц, пострадавших от повышения уровня моря, должны применяться основополагающие принципы международного сотрудничества, чтобы помочь государствам справиться с негативными последствиями повышения уровня моря для их населения. Обязанность сотрудничать в деле преодоления последствий повышения уровня моря должна подкрепляться специализированными правовыми режимами, связанными с этим явлением... Принцип сотрудничества истолковывается в контексте прав человека, окружающей среды и других областей международного права как обязательство государств обмениваться информацией и оказывать финансовую и техническую помощь государствам, нуждающимся в дополнительной поддержке»<sup>529</sup>. В этой связи стоит также напомнить о Декларации Мале о глобальном потеплении и повышении уровня моря, принятой на Конференции малых государств по проблемам повышения уровня моря в 1989 году, в которой участники заявили о своем «намерении работать, сотрудничать и добиваться международного сотрудничества для защиты низколежащих малых прибрежных и островных государств от опасностей, связанных с изменением климата, глобальным потеплением и повышением уровня моря» <sup>530</sup>.

437. Сопредседатели были бы признательны членам Исследовательской группы за указания и комментарии в отношении ориентировочных вопросов, предложенных в пунктах 423 и 435 выше. Приветствуются материалы членов Исследовательской группы по любой из тем, затронутых в ориентировочных вопросах, а также по аспектам практики государств и практики соответствующих международных организаций и органов.

#### II. Будущая программа работы

438. В ближайшие пять лет Исследовательская группа вернется к каждой из подтем — морскому праву, государственности и защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, — а затем постарается подготовить содержательный доклад по теме в целом, обобщив результаты проделанной работы.

<sup>518</sup> Cm. Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II (Part Two), p. 48.

 $<sup>^{519}</sup>$  Колумбия (A/C.6/76/SR.23, п. 24).

<sup>&</sup>lt;sup>520</sup> Куба (A/C.6/76/SR.21, п. 32).

<sup>&</sup>lt;sup>521</sup> Германия (*там же*, п. 79).

<sup>&</sup>lt;sup>522</sup> Италия (A/C.6/76/SR.20, п. 87).

<sup>&</sup>lt;sup>523</sup> Мальдивские Острова (A/C.6/76/SR.21, п. 139).

<sup>&</sup>lt;sup>524</sup> Мексика (*там же*, п. 48).

<sup>&</sup>lt;sup>525</sup> Новая Зеландия (там же, п. 104).

<sup>&</sup>lt;sup>526</sup> Соломоновы Острова (A/C.6/76/SR.22, пп. 79-80).

<sup>&</sup>lt;sup>527</sup> Турция (A/C.6/76/SR.20, п. 81).

<sup>&</sup>lt;sup>528</sup> Вьетнам (A/C.6/76/SR.21, п. 83).

<sup>&</sup>lt;sup>529</sup> Соломоновы Острова (A/C.6/76/SR.22, пп. 79-80).

<sup>&</sup>lt;sup>530</sup> A/C.2/44/7, приложение.