

**Комиссия международного права****Семьдесят третья сессия**

Женева, 18 апреля — 3 июня

и 4 июля — 5 августа 2022 года

**Исследовательская группа по вопросу о повышении  
уровня моря с точки зрения международного права****Доклад****I. Введение**

1. На своей семьдесят первой сессии (2019 год) Комиссия международного права постановила включить в свою программу работы тему «Повышение уровня моря с точки зрения международного права». Комиссия постановила также учредить Исследовательскую группу открытого состава по этой теме под совместным председательством г-на Богдана Ауреску, г-на Якубы Сиссе, г-жи Патрисии Галван Телиш, г-жи Нилюфер Орал и г-на Хуана Хосе Руды Сантоларии на основе ротации. Исследовательская группа обсудила свой состав, предложенный график и программу работы, а также свои методы работы. На своем 3480-м заседании 15 июля 2019 года Комиссия приняла к сведению совместный устный доклад сопредседателей Исследовательской группы<sup>1</sup>.

2. В соответствии с утвержденной программой и методами работы г-жа Галван Телиш и г-н Руда Сантолария, выступающие в качестве сопредседателей по вопросам государственности и защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, подготовили второй тематический документ по этой теме (A/CN.4/752), который был выпущен в 2022 году, а также избранную библиографию (A/CN.4/752/Add.1).

**II. Рассмотрение темы на данной сессии**

3. Исследовательская группа, в состав которой на текущей сессии вошли 28 членов, провела девять заседаний, с 20 по 31 мая, 6 и 7 июля и 21 июля 2022 года.

**A. Представление сопредседателями второго тематического документа****1. Процедура, которой следовала Исследовательская группа**

4. На первом заседании Исследовательской группы, состоявшемся 20 мая 2022 года, сопредседатель (г-жа Галван Телиш) указала, что шесть заседаний, запланированных на первую часть сессии, предназначены для обмена мнениями о

<sup>1</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/74/10),* pp. 267–273.



втором тематическом документе и по любым соответствующим вопросам, которые члены могут пожелать затронуть в рамках данной темы, в той мере, в которой они связаны с двумя рассматриваемыми подтемами, а именно государственность и защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря. Сопредседатель также предложила членам принять участие в структурированном и интерактивном обсуждении на основании содержания второго тематического документа и вносить предложения для проекта библиографии по подтемам, которая будет выпущена в качестве дополнения ко второму тематическому документу. Результатом первой части сессии станет промежуточный доклад Исследовательской группы, который будет рассмотрен и дополнен в ходе второй части сессии, с тем чтобы отразить дальнейшее интерактивное обсуждение будущей программы работы. Доклад будет согласовываться в Исследовательской группе, а впоследствии сопредседатели представят его Комиссии для включения в ежегодный доклад Комиссии. Данную процедуру Исследовательская группа утвердила на основании доклада Комиссии за 2019 год<sup>2</sup>.

5. Кроме того, сопредседатель напомнила, что, как указано в четвертой части второго тематического документа, раздел II которого посвящен будущей программе работы Исследовательской группы, в следующем пятилетии Исследовательская группа вернется к каждой из подтем (морское право, государственность и защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря), а затем будет готовить доклад по существу темы в целом, обобщив результаты проделанной работы.

## 2. Представление второго тематического документа

### а) Введение, общие комментарии и методы работы

6. В общем введении сопредседатели (г-жа Галван Телиш и г-н Руда Сантолария) подчеркнули предварительный характер второго тематического документа, отметив, что он призван служить основой для обсуждения в Исследовательской группе и может быть дополнен материалами, подготовленными ее членами.

7. Помимо изложения цели и структуры тематического документа (глава I), во введении рассматривается вопрос о включении данной темы в программу работы Комиссии и степень ее разработанности до настоящего времени (глава II). В нем также представлен обзор поддержки или интереса к данной теме или же выражение их отсутствия, высказанные государствами-членами в ходе обсуждения в Шестом комитете с 2018 года, а также резюме информационно-просветительских инициатив со стороны сопредседателей (глава III). В главу IV введения включена обновленная информация о научных выводах и перспективах повышения уровня моря, имеющих отношение к подтемам, которая была устно дополнена с целью учесть два новых доклада Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), которые были выпущены после представления второго тематического документа, а также изложить ключевые выводы, содержащиеся в докладе группы о воздействиях, адаптации и уязвимости в связи с изменением климата<sup>3</sup>. Во введении, в главе V, также изложены соответствующие результаты работы Ассоциации международного права. В этой связи сопредседатели отметили, что с тех пор ассоциация решила продлить мандат Комитета по международному праву и повышению уровня моря до 2024 года.

8. Цель первой части (озаглавленной «Общие положения») — напомнить об охвате темы и результатах работы по ней с учетом ограничений, установленных в обосновании разработки темы, подготовленном в 2018 году<sup>4</sup>. Таким образом,

<sup>2</sup> Там же, пп. 270–271.

<sup>3</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability — Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (готовится к печати); и Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change — Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (готовится к печати).

<sup>4</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/73/10)*, приложение B, пп. 12–14.

в главе I первой части рассмотрены вопросы, которые должна изучить Комиссия, в той мере, в какой они касаются государственности<sup>5</sup> и защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря<sup>6</sup>, а также результаты работы по теме<sup>7</sup>. В главе II напоминает, что методологические и организационные вопросы были рассмотрены в обосновании разработки темы 2018 года<sup>8</sup>, в главе X ежегодного доклада Комиссии за 2019 год<sup>9</sup> и в главе IX ее ежегодного доклада за 2021 год<sup>10</sup>. В этой связи сопредседатели подчеркнули, что практика государств имеет важнейшее значение для работы Комиссии, и призвали государства, международные организации и других соответствующих субъектов продолжать взаимодействие с Исследовательской группой и Комиссией с целью предоставления информации об их практике и опыте в связи с данной темой.

#### **в) Государственность и касающиеся ее замечания и ориентировочные вопросы**

9. Часть вторую второго тематического документа, озаглавленную «Размышления о государственности», на втором заседании Исследовательской группы представил сопредседатель Исследовательской группы (г-н Руда Сантолария).

10. Сопредседатель напомнил, что повышение уровня моря — это глобальное явление, которое неоднородно и представляет собой серьезную угрозу для всех государств. Для низинных и малых островных развивающихся государств эта угроза носит экзистенциальный характер, а в случае малых островных развивающихся государств затрагивает само их выживание. Он отметил, что, хотя случаи эвакуации населения с одного острова на другой в пределах одного государства имели место<sup>11</sup>, ситуаций, в которых территория государства была бы полностью затоплена или превратилась в непригодную для проживания, не зафиксировано. Однако в свете прогрессивного характера данного явления подобную ситуацию нельзя считать отдаленной теоретической проблемой. Сопредседатель напомнил также, что в ходе предварительных размышлений о государственности не ставилась цель предпринять или сформулировать выводы по этим деликатным вопросам, к которым следует подходить с большой осторожностью. Данный документ был посвящен исследованию отдельных примеров опыта или ситуаций в прошлом или в настоящем, с тем чтобы составить список соответствующих вопросов международного права, которые необходимо проанализировать с точки зрения как *lex lata*, так и *lex ferenda*.

11. Переходя к главе II части второй тематического документа, посвященной критериям создания государства, сопредседатель напомнил, что общепринятого понятия «государство» не существует. Однако он отметил, что для того, чтобы считаться «лицом» или субъектом международного права, государство должно соответствовать четырем критериям, содержащимся в статье 1 Конвенции о правах и обязанностях государств 1933 года<sup>12</sup>: а) постоянное население, б) определенная территория, в) правительство, г) способность вступать в отношения с другими государствами. Сопредседатель указал, что последний критерий применим также к другим субъектам международного права. Общий обзор этих критериев представлен в главе II. В качестве дополнительной справки в главе II рассмотрены также характеристики государства, содержащиеся в положениях других освещающих данный вопрос текстов, т. е. в резолюции Института международного права 1936 года

<sup>5</sup> Там же, п. 16.

<sup>6</sup> Там же, п. 17.

<sup>7</sup> Там же, пп. 18 и 26.

<sup>8</sup> Там же, п. 18.

<sup>9</sup> [A/74/10](#), пп. 263–273.

<sup>10</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/76/10)*, пп. 245–246.

<sup>11</sup> Например, народы островов Картерет в Папуа — Новой Гвинее были перемещены в связи с повышением уровня моря.

<sup>12</sup> *Convention on the Rights and Duties of States (Montevideo, 26 December 1933)*, League of Nations, *Treaty Series*, vol. CLXV, No. 3802, p. 19.

о признании новых государств и новых правительств<sup>13</sup>, проекте декларации прав и обязанностей государств 1949 года<sup>14</sup>, проектах статей Комиссии международного права 1956 года о праве международных договоров<sup>15</sup> и мнениях Арбитражной комиссии Международной конференции по бывшей Югославии 1991 года<sup>16</sup>, определенные в которых характеристики государства соответствуют требованиям Конвенции о правах и обязанностях государств.

12. В главе III приведены некоторые показательные примеры действий, предпринятых государствами и другими субъектами международного права, начиная со Святого Престола и Суверенного Мальтийского ордена. В этой связи отмечено, что, несмотря на то что на определенном этапе истории эти образования лишились своих территорий, они сохранили свою правосубъектность и продолжают осуществлять некоторые из своих прав по международному праву, в частности право дипломатического представительства и право заключения договоров (разделы А и В). В главе III (раздел С) рассматривается также пример правительств, находящихся в изгнании в результате иностранной военной оккупации или других обстоятельств. В этой связи отмечено, что, несмотря на потерю контроля над всей или значительной частью своей территории, затронутые государства сохраняют свой статус таковых, а их представительные органы были перемещены на территории, находящиеся под юрисдикцией принявших их третьих государств, что считается доказательством презумпции континуитета государственности. В аналогичном ключе сопредседатель, опираясь на некоторые международные документы, упомянутые в разделе D главы III, включая Конвенцию о правах и обязанностях государств, отметил, что после создания государства как государства в соответствии с международным правом оно обладает неотъемлемым правом принимать меры для того, чтобы им оставаться.

13. Что касается главы IV, в которой рассматриваются проблемы, связанные с явлением повышения уровня моря, и принятые в этой связи меры, то к рассмотрению были определены следующие аспекты, релевантные для вопроса о государственности:

- a) возможность полного покрытия территории государства морем или превращение ее в непригодную для проживания, а также недостатка питьевой воды для населения;
- b) постепенное перемещение людей на территории других государств, что в свою очередь вызывает вопросы, связанные с гражданством, дипломатической защитой и статусом беженцев;
- c) правовой статус правительства государства, затронутого повышением уровня моря, которое переместилось на территорию другого государства;
- d) сохранение прав государств, затрагиваемых явлением повышения уровня моря, в отношении морских районов;
- e) право населения затрагиваемых государств на самоопределение.

14. Далее сопредседатель подчеркнул необходимость изучения мер, направленных, с одной стороны, на смягчение последствий повышения уровня моря, таких как меры по берегоукреплению и сооружение искусственных островов, а с другой стороны, возможных альтернатив на будущее в части государственности в случае полного затопления территории государства. Что касается первого варианта, то была подчеркнута высокая стоимость сохранных мер и необходимость оценки их воздействия на окружающую среду, в том числе путем сотрудничества в интересах

<sup>13</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.

<sup>14</sup> *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, p. 287.

<sup>15</sup> *Yearbook of the International Law Commission, 1956*, vol. II, document A/CN.4/101, para. 10, at pp. 107–108.

<sup>16</sup> 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.

наиболее пострадавших государств. В связи со вторым вариантом подчеркивалась также настоятельная необходимость учитывать точки зрения малых островных развивающихся государств.

15. С учетом вышеизложенного в главе V было представлено несколько предварительных альтернатив, которые не являются ни окончательными, ни исчерпывающими. Первая из предложенных альтернатив предполагает презумпцию континуитета государственности. Это предложение следует предварительному подходу Ассоциации международного права и мнениям, высказанным некоторыми государствами о том, что Конвенция о правах и обязанностях государств применима только к определению факта рождения государства, а не его непрерывного существования. В то же время было отмечено, что континуитет государственности в отсутствие территории может повлечь за собой определенные проблемы практического характера, такие как безгражданство соответствующего населения или затруднения в осуществлении прав на морские зоны. Другая возможная альтернатива, которую можно изучить, заключается в сохранении определенной формы международной правосубъектности без территории, аналогично примерам Святого Престола и Суверенного Мальтийского ордена; сопредседатель изложил различные условия в ее отношении: а) уступка или передача участков или частей территории в других государствах с передачей суверенитета или без такой передачи; б) ассоциация с другим государством (государствами); в) создание конфедераций или федераций; г) объединение с другим государством, включая возможность слияния; д) возможные гибридные схемы, сочетающие в себе элементы нескольких способов, конкретный опыт которых может стать показательным или предоставить идеи для формулирования альтернатив или разработки таких схем.

16. На третьем заседании Исследовательской группы сопредседатель представил ориентировочные вопросы, касающиеся государственности, которые приводятся в пункте 423 документа. Он подчеркнул, что эти вопросы сформулированы как основа для будущего обсуждения в Исследовательской группе.

**с) Защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, и касающиеся ее замечания и ориентировочные вопросы**

17. На четвертом заседании Исследовательской группы сопредседатель (г-жа Галван Телиш) напомнила о некоторых предварительных замечаниях, сделанных на основе третьей и четвертой частей второго тематического документа и касающихся подтемы «Защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря».

18. Сопредседатель отметила, что существующие международные правовые механизмы, потенциально применимые к защите лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, фрагментарны и носят общий характер, а следовательно их можно дополнительно развивать с целью удовлетворения конкретных нужд затрагиваемых лиц. В частности, существующие механизмы могут быть дополнены положениями, отражающими специфику долгосрочных или постоянных последствий повышения уровня моря, а также учитывающими тот факт, что затрагиваемые лица могут оставаться на месте, перемещаться в пределах своей территории или мигрировать в другое государство в качестве средства борьбы с последствиями повышения уровня моря или во избежание их. В этой связи работа, проделанная Комиссией ранее, а именно проекты статей о защите людей в случае бедствий 2016 года<sup>17</sup>, рассматривается как основа для работы над настоящей темой.

19. Сопредседатель отметила также, что, хотя соответствующая практика государств на глобальном уровне пока все еще редка, она более развита в государствах, уже затронутых повышением уровня моря. Сопредседатель отметила, что некоторые из выявленных примеров практики касаются не строго повышения уровня моря, а в целом таких явлений, как стихийные бедствия и изменение климата. Тем не менее они позволяют выявить несколько принципов, которые могут сослужить свою службу в ходе работы Исследовательской группы над данной темой. Также было

<sup>17</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 2016*, том II (часть вторая), п. 48.

отмечено, что международные организации и другие структуры с соответствующими мандатами применяют более активные подходы к поощрению использования практических инструментов, позволяющих государствам лучше подготовиться к решению вопросов, связанных с правами человека и мобильностью населения в условиях перемещения населения в результате изменения климата. Также были подчеркнуты усилия сопредседателей, направленные на содействие обмену информацией с государствами, международными организациями и другими заинтересованными сторонами, в том числе посредством встреч экспертов.

20. Сопредседатель напомнила о нескольких соответствующих международных документах, рассмотренных в третьей части второго тематического документа, включая Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>18</sup>, Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция)<sup>19</sup>, Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах<sup>20</sup>, Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции<sup>21</sup>, Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы<sup>22</sup>, программу Нансеновской инициативы по защите трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата<sup>23</sup> и Сиднейскую декларацию о принципах защиты лиц, перемещаемых в контексте повышения уровня моря, принятую Ассоциацией международного права<sup>24</sup>. Была отмечена важность недавних соображений Комитета по правам человека по сообщению *Тейтиота против Новой Зеландии*<sup>25</sup>, которое касается применимости принципа недопущения принудительного возвращения в контексте как изменения климата, так и повышения уровня моря. Сопредседатель далее отметила, что в этом случае Комитет по правам человека заключил, что последствия изменения климата, а именно повышение уровня моря, в принимающих государствах могут приводить к нарушению прав отдельных лиц гарантированных статьями 6 (право на жизнь) и 7 (запрет пыток и жестокого бесчеловечного унижающего достоинство обращения или наказания) Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>26</sup>, а значит задействуется обязательство высылающих государств о недопущении принудительного возвращения.

21. Переходя к четвертой части второго тематического документа, сопредседатель упомянула пункт 435, в котором содержится перечень ориентировочных вопросов в связи с защитой лиц, затрагиваемых повышением уровня моря. Вопросы были разделены на три подгруппы, касающиеся: а) принципов, применимых к защите прав человека лиц, затрагиваемых повышением уровня моря; б) принципов, применимых к ситуациям, которые влекут за собой эвакуацию, переселение, перемещение или миграцию 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) применимость и сфера охвата принципа международного сотрудничества для оказания помощи государствам в вопросах защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря. Сопредседатель подчеркнула, что эти ориентировочные вопросы были предложены для того, чтобы структурировать будущую работу Исследовательской группы по данной теме, и что предложения ее членов или представление ими

<sup>18</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

<sup>19</sup> African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala, 23 October 2009), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3014, No. 52375, p. 3.

<sup>20</sup> Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи от 19 сентября 2016 года.

<sup>21</sup> Резолюция 73/195 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2018 года, приложение. См. также A/CONF.231/7.

<sup>22</sup> Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи от 3 июня 2015 года, приложение II.

<sup>23</sup> Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, vol. 1 (December 2015).

<sup>24</sup> Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, in International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19–24 August 2018*, vol. 78 (2019), pp. 897 ff., and resolution 6/2018, annex, *ibid.*, p. 33.

<sup>25</sup> CCPR/C/127/D/2728/2016.

<sup>26</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, стр. 225.



материалов по любому из затронутых в них вопросов, а также по аспектам практики государств, соответствующих международных организаций и других соответствующих субъектов в отношении проблем, затронутых в ориентировочных вопросах, всячески приветствуются.

## **В. Резюме обсуждения**

### **1. Общие комментарии**

#### **а) По теме в целом**

22. Комментируя тему в общих чертах, члены Исследовательской группы вновь указали на ее актуальность и исключительную важность обсуждения в Комиссии для государств, которые повышение уровня моря затрагивает непосредственно, включая некоторые государства, само выживание которых может оказаться под угрозой. Некоторые члены заявили также о неотложности темы, учитывая стоящие на кону вопросы и серьезность ситуации, и отметили, что повышение уровня моря имеет последствия, затрагивающие многие отрасли международного права. Также было отмечено, что потерять свою государственность рискуют малые развивающиеся островные государства, которые вносят наименьший вклад в выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, но при этом больше других страдают от изменения климата в результате повышения уровня моря.

23. Вместе с этим было отмечено, что, хотя потребности малых островных развивающихся государств как особо затрагиваемых следует тщательным образом принимать во внимание, в соответствии с позицией Комиссии в ее исследовании «Выявление обычного международного права»<sup>27</sup> Комиссии не следует игнорировать комментарии и потребности других государств, поскольку правовые последствия повышения уровня моря затронут не только малые островные развивающиеся государства и прибрежные государства, а все государства. Также была высказана необходимость придерживаться баланса между человеческим и правовым измерениями темы, чтобы обеспечить их увязку. Кроме того, было подчеркнуто, что некоторые аспекты темы затрагивают сложные и деликатные вопросы политического характера, в отношении которых Комиссии следует проявлять осторожность, и что Комиссии следует сосредоточить свое внимание на правовых аспектах этой темы, в соответствии с ее мандатом по прогрессивному развитию и кодификации международного права.

#### **б) Второй тематический документ**

24. Члены Исследовательской группы выразили свою огромную благодарность сопредседателям (г-же Галван Телиш и г-ну Руде Сантолария) за подготовку прекрасно обоснованного различными материалами и очень хорошо структурированного второго тематического документа; они отметили, что в нем весьма системно изложена обширная соответствующая информация, качество документа — высокое, а, кроме того, он обеспечивает отличную основу для обсуждения Исследовательской группой двух рассматриваемых подтем. Вместе с тем было отмечено также, что релевантность отдельных соображений, содержащихся в документе, таких как комментарии по вопросам гражданства и дипломатической защиты в связи с государственностью, неочевидна. Кроме того, прозвучало напоминание о том, что авторство содержания тематического документа принадлежит сопредседателям, а не Комиссии в целом.

25. Члены также приветствовали информационно-просветительские усилия сопредседателей по данной теме, будь то по линии сбора доказательств существования практики государств, международных организаций и других соответствующих субъектов, или же привлечения дополнительного интереса к данной теме и вкладов в нее на межправительственном и академическом уровнях.

<sup>27</sup> A/73/10, гл. V (пп. 53–66).

**с) Охват работы Исследовательской группы и ее методы работы**

26. По вопросу об охвате работы Исследовательской группы прозвучали различные мнения относительно материального и временного охватов темы: в то время как некоторые члены Исследовательской группы сочли, что они слишком амбициозны и что их следует сузить, по мнению других, наложенные на тему ограничения не позволили Исследовательской группе прийти к выводам о том, позволит ли существующее международное право решать необходимые задачи или же потребуются новые нормы или принципы для заполнения потенциальных пробелов.

27. Была подчеркнута необходимость сосредоточиться на правовом аспекте темы и избегать спекулятивных сценариев, но в то же время обеспечивать оперативную роль Комиссии и разграничивать вопросы политики и вопросов международного права. В связи с этой последней необходимостью было предложено ограничить роль Комиссии в связи с данной темой обзором или изложением соответствующих правовых проблем, возникающих в результате ситуаций повышения уровня моря. В противовес этому прозвучали и предложения о том, чтобы Комиссия изучила политические вопросы и допустила возможность развития существующего законодательства или, по крайней мере, внесения необязательных предложений по политике.

28. Также была подчеркнута необходимость выявления взаимосвязей между подтемой, касающейся вопросов морского права, которую Комиссия рассмотрела на семьдесят второй сессии, и подтемами, рассматриваемыми на текущей сессии. В этой связи была подчеркнута взаимосвязь между последствиями повышения уровня моря и морским правом, в частности принципами «суша доминирует над морем» и «свобода морей».

29. В связи с вопросом о методах работы была отмечена целесообразность разъяснения того, каким образом предоставленные членами Исследовательской группы материалы будут отражены в ее результатах работы. Также прозвучало предложение о том, что Комиссия в своей будущей конфигурации могла бы рассмотреть возможность трансформации этой темы в традиционную, с назначением по ней специального докладчика или докладчиков и с публичным обсуждением в формате пленарного заседания.

**д) Научные выводы**

30. Что касается научных выводов, то, несмотря на высказанное предположение о том, что Комиссии, возможно, необходимо оценить научные выводы, на которые она опирается, с тем чтобы иметь возможность единообразно оценить риски, в своем большинстве члены напомнили, что работа Исследовательской группы основывается на общей позиции, согласно которой повышение уровня моря — уже доказанный научкой факт, который имеет весьма существенные последствия для ряда государств и является глобальным явлением. Кроме того, было отмечено, что в пунктах 45–51 второго тематического документа приводится прекрасное резюме имеющихся научных данных и что совершенно разумно опираться, как это было сделано в первом и втором тематических документах, на работу весьма уважаемых экспертных групп, таких как Межправительственная группа экспертов по изменению климата.

31. По поводу того, потребуются ли в будущем заседания с участием ученых, были высказаны разные мнения. Несмотря на это, члены Исследовательской группы приветствовали предложение сопредседателей об организации тематических заседаний с целью их информирования и просвещения в отношении аспектов, наиболее релевантных для проводимого ими исследования правовых вопросов.

**е) Практика государств**

32. Члены Исследовательской группы вновь указали на важнейшее значение практики государств для работы Исследовательской группы по этой теме, а также на то, что ограниченность имеющейся практики государств накладывает ограничения на порученную ей работу по составлению перечня правовых вопросов. Было также подчеркнуто, что на настоящий момент ни одно государство не находится в процессе полного затопления или превращения в непригодное для жизни по иной причине.



33. Что касается масштаба и репрезентативности, то, хотя было отмечено, что региональная практика малых островных государств, особенно в Тихоокеанском регионе, постоянно появляется, комментарий из Латинской Америки и Карибского бассейна, Азии и Африки представляется недостаточно, что указывает на необходимость дальнейших инициатив Комиссии по работе с правительствами и подготовки членами Исследовательской группы материалов по региональной практике.

34. Прозвучало предложение о том, что в конкретных обстоятельствах такого чрезвычайно сложного, экзистенциального и неизбежного явления, как повышение уровня моря, практика государств в отношении которого ограничена, поскольку ни одно государство еще не было полностью затоплено, Комиссия может поступить иным образом, а именно прибегнуть к рассуждению по аналогии и к толковательным нормам в соответствии со своим мандатом по прогрессивному развитию международного права. В этой связи было напомнено, что международно-правовая практика включает в себя обращение к принципам международного права и постоянное толкование правовых норм в свете событий, что обеспечивает возможность по мере необходимости решать новые задачи. Кроме того, было подчеркнуто, что Комиссия должна вести анализ на основе международного права и породить диалог о возможных вариантах и альтернативах, как это сделали сопредседатели для определения наиболее подходящих из них.

**f) Источники права**

35. Что касается источников права, то было вновь указано на то, что Комиссии следует принимать во внимание международные договоры, обычаи, а также общие принципы права, которые могут быть применимы, включая, например, принцип справедливости, принцип добросовестности и принцип международного сотрудничества, если они имеют отношение к данной теме. Кроме того, была подчеркнута центральная роль Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и необходимость сохранения ее целостности<sup>28</sup>.

36. По мнению некоторых членов Исследовательской группы, принцип международного сотрудничества представляется в равной степени релевантным для обеих рассматриваемых подтем. Также было отмечено, что этот принцип может сыграть важную роль в обеспечении государствами собственной сохранности, как на это указывают сопредседатели во втором тематическом документе. Учитывая особо высокую стоимость сохранных мер, таких как строительство или укрепление береговых барьеров или защитных сооружений и дамб, была подчеркнута важность международного сотрудничества посредством передачи технологий и обмена передовым опытом. Международное сотрудничество было признано не менее важным в случае сооружения искусственных островов для проживания людей, затрагиваемых явлением повышения уровня моря, с учетом стоимости подобных инициатив и их потенциального воздействия на окружающую среду таким образом, чтобы могли быть найдены другие подобные долгосрочные и экологически устойчивые решения. Была подчеркнута необходимость определения практических путей и средств, с помощью которых может быть установлено такое международное сотрудничество.

37. Кроме того, отмечалось, что в любой анализ государственности и повышения уровня моря следует включать принцип общей, но дифференцированной ответственности, поскольку затраты на решение такой серьезной глобальной экологической проблемы следует распределять между различными государствами в соответствии с их исторической ответственностью и их возможностями. Для этого Исследовательская группа может опираться на уже существующую правовую базу, разработанную для решения глобальных проблем в области климата, включая, среди прочего, статью 2 Венской конвенции об охране озонового слоя<sup>29</sup>, принцип 7 Рио-

<sup>28</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1834, No. 31363, стр. 179.

<sup>29</sup> Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1513, No. 26164, стр. 355.

де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию<sup>30</sup>, статью 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>31</sup> и Киотский протокол<sup>32</sup>, статью 20 Конвенции о биологическом разнообразии<sup>33</sup> и Парижское соглашение<sup>34</sup>.

38. Относительно релевантности принципа «суша доминирует над морем» для вопроса государственности прозвучали различные мнения: была высказана как поддержка такой релевантности, так и скептицизм в ее отношении.

## **2. Комментарии в отношении государственности и касающихся ее замечаний и ориентировочных вопросов**

### **а) Критерии Конвенции о правах и обязанностях государств**

39. В ходе обмена мнениями по вопросу о государственности прозвучало, что вопрос государственности сложен, что подходить к нему следует осторожно, а также было подчеркнуто, что, как указано во втором тематическом документе, не существует ни общепринятого определения государства, ни четко определенных критериев его исчезновения. Было отмечено, что Комиссия сама сталкивалась с трудностями в определении государственности в контексте своей работы над проектом декларации прав и обязанностей государств 1949 года. В этой связи было отмечено, что термин «государство» имеет множество значений, что его необходимо толковать в контексте конкретного международного договора и что международная судебная практика по данному вопросу противоречива. Также было отмечено, что вопрос государственности релевантен только для тех государств, территория которых может полностью исчезнуть или превратиться в непригодную для дальнейшего проживания людей или самостоятельной экономической жизни; это говорит о том, что последствия повышения уровня моря, возможно, скажутся только на очень небольшом числе государств.

40. Прозвучали различные мнения относительно релевантности четырех критериев создания государства, изложенных в статье 1 Конвенции о правах и обязанностях государств, а именно что государство имеет постоянное население, определенную территорию, суверенное правительство и способность вступать в отношения с другими государствами и другими субъектами международного права.

41. В этой связи было отмечено, что каждый из этих критериев многогранен, с множеством исключений, возможностей и меняющихся определений. Хотя эти критерии были сочтены полезной основой или отправной точкой для обсуждения государственности и повышения уровня моря, было отмечено, что они появились в другом историческом контексте, в те времена, когда исчезновение территории из-за экологических изменений казалось абсолютной фантастикой. Таким образом, их использование может привести к необоснованному ограничению вариантов государственности, остающихся у затрагиваемых государств. Также было отмечено, что эти критерии не являются неограниченными требованиями и что государство не исчезнет автоматически, если оно перестанет соответствовать одному из этих критериев, в особенности в случае утраты территории или населения из-за невозможности проживания на его территории.

42. В отношении критерия территории было подтверждено, что территория является одним из необходимых условий для создания государства и что наличие

<sup>30</sup> A/CONF.151/26/Rev.I (Vol. I).

<sup>31</sup> Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822, стр. 218.

<sup>32</sup> Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Киото, 11 декабря 1997 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2303, No. 30822, стр. 257.

<sup>33</sup> Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, No. 30619, стр. 199.

<sup>34</sup> Парижское соглашение (Париж, 12 декабря 2015 года), United Nations, *Treaty Series*, No. 54113 (номер тома еще не присвоен), URL: <https://treaties.un.org>.

сухопутной территории является глубоко укоренившимся аспектом государственности. В отличие от этого, как было отмечено, суверенитет относится ко всей территории, находящейся под контролем государства, а не только к сухопутной территории. Таким образом, территорию, которая окажется полностью затоплена в результате повышения уровня моря, не следует рассматривать как несуществующую территорию.

43. Было также подчеркнуто, что способность вступать в отношения с другими государствами как четвертый критерий государственности в некоторых правовых традициях считается ее следствием, а это означает, что реальных составных элемента государства три: территория, население и действительное правительство.

44. Далее было отмечено, что в своей практике государства разработали целый набор современных критериев, которые дополняют критерии Конвенции о правах и обязанностях государств, поэтому Комиссии необходимо быть осторожной в своих выводах в этом отношении. Таким образом, может оказаться целесообразным провести исследование практики государств в части интерпретации критериев Конвенции о правах и обязанностях государств, в том числе для учета решений Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, учитывая их важность в отношении некоторых случаев государственности. Также было отмечено, что, согласно практике государств, несоответствие какому-либо из критериев Конвенции о правах и обязанностях государств не обязательно приводит к прекращению государственности.

#### **b) Государственность и самоопределение**

45. В ходе обсуждения было отмечено, что для понимания того, какие варианты государственности могут быть предоставлены государствам, затрагиваемым повышением уровня моря, важнейшим соображением являются интересы и потребности затрагиваемого населения. В этой связи сохранение пострадавшего населения как народа для целей осуществления права на самоопределение следует определить одним из основных направлений работы Комиссии по данному вопросу. В то же время было отмечено, что Комиссии следует помнить об особом историческом и правовом контексте права на самоопределение и проявлять осторожность при применении этого принципа в связи с повышением уровня моря.

#### **c) Государственность и презумпция континуитета**

46. Переходя к комментариям относительно презумпции континуитета и сохранения международной правосубъектности государств, чья территория ушла под воду или превратилась в непригодную для проживания, как описано во втором тематическом документе, члены Исследовательской группы выразили различные мнения.

47. Указывалось, что презумпция континуитета является релевантным решением в контексте последствий повышения уровня моря, и они высказались за то, чтобы Исследовательская группа приняла обычную презумпцию за отправную точку, в частности принимая во внимание тот факт, что в обычном международном праве нет четкого критерия прекращения существования государства. В этой связи было отмечено, что такой подход также будет соответствовать предварительным выводам, сделанным Ассоциацией международного права в ходе ее Сиднейской конференции 2018 года. Кроме того, утверждалось, что право на сохранение является правом, неотъемлемо присущим государственности.

48. Прозвучало и другое мнение, а именно что это предварительная презумпция континуитета государственности подлежит дальнейшему рассмотрению государствами, некоторые из которых ранее поддержали такой вариант, не поддерживая при этом гипотезу о прекращении существования государств, затрагиваемых повышением уровня моря. Было высказано также мнение о том, что сделать конкретное заключение по подобному вопросу Комиссия не может, поскольку ее роль следует ограничить изложением соответствующих правовых проблем, возникающих в ситуации повышения уровня моря, а не включать в ее функции дальнейшие шаги по предоставлению конкретных решений.

49. В этой связи было отмечено, что в соответствии с обоснованием разработки темы 2018 года, ссылка на которое приводится в пункте 64 второго тематического документа, Комиссия должна была, в частности, провести «анализ возможных правовых последствий непрерывности или утраты государственности в тех случаях, когда территории островных государств полностью уходят под воду или становятся непригодными для проживания»<sup>35</sup>. Соответственно, прозвучало предложение о рассмотрении Комиссией: а) правовых вопросов, возникающих в связи с континуитетом государственности в отсутствие территории, например дипломатическую защиту де-факто лиц без гражданства, частично рассмотренную в тематическом документе; б) правовых вопросов, возникающих в связи с прекращением государственности, а именно ее исчезновением, которые до сих пор не рассматривались.

50. Также было отмечено, что принцип континуитета государственности носит временный характер, будучи направлен на обеспечение защиты государства в аномальной ситуации, например в случаях военной оккупации территории или внутреннего насилия, о чем упоминается в пунктах 192 и 193 второго тематического документа. Кроме того, было отмечено, что затопление территории или ее полное отсутствие нельзя сравнивать с изменением территории и что презумпция континуитета может рассматриваться только в случае существования территории и населения. В этой связи, хотя и было отмечено, что территория является обязательным элементом государства, было также подчеркнуто, что презумпция континуитета государства зависит не столько от его территории и населения, сколько привязана к его правосубъектности.

51. Также были подчеркнуты риски, связанные с сохранением государственности в отсутствие территории или с ситуацией, в которой на расчлененное государство без территории распространяется суверенитет другого государства. Способность такого государства выполнять свои международные и внутренние обязательства, будь то в отношении, например, своих морских зон или в области прав человека, миграции и беженского права, также была поставлена под сомнение. Кроме того, была подчеркнута необходимость того, что Исследовательская группа должна выявить средства и методы, позволяющие сохранить культурную и традиционную самобытность народа, будь то посредством государственности или иным образом, как в низменных прибрежных землях, так и на полностью затопляемых территориях.

#### **d) Возможные альтернативы государственности в будущем**

52. На фоне вышеупомянутого обмена мнениями Исследовательская группа также рассмотрела другие возможные альтернативы государственности в будущем, изложенные в главе V части второй тематического документа, такие как сохранение международной правосубъектности без территории и использование различных конфигураций, перечисленных в пункте 15 выше, позволяющих сохранить государственность.

53. При этом Исследовательская группа в целом приветствовала глубокий анализ и многочисленные иллюстративные примеры, рассмотренные сопредседателем, включая примеры Святого Престола, Суверенного Мальтийского ордена и правительств в изгнании. Хотя было высказано предположение о том, что они могут быть полезны Исследовательской группе для дальнейшей оценки утраты государственности для государств, чья территория ушла под воду или стала непригодна для жизни, они были сочтены скорее представляющими исторический интерес, чем полезными аналогиями при изучении вариантов, направленных на поддержание существования государств, затрагиваемых повышением уровня моря. В этой связи было особо подчеркнуто, что контекст приведенных сопредседателем примеров, в которых данные образования, как представляется, не считаются действительно государством, принципиально отличается от контекста оказывающейся недоступной территории.

<sup>35</sup> A/73/10, приложение В, п. 16.

54. С учетом этих различных вариантов, рассмотренных во втором тематическом документе, было предложено провести тщательный и осторожный анализ возможных альтернатив и не исключать возможность создания правовых режимов *sui generis* на основе либо соглашений между государствами, либо решений международного сообщества. В этой связи были упомянуты различные случаи, в которых соглашения об ассоциации позволяют свободное перемещение населения с малых островных государств в более крупные государства, в то время как в других случаях такая возможность отсутствует, в частности был приведен пример существующей процедуры для других малых островных государств, с которых ежегодно переезжать в более крупные государства могут только 75 человек, определяемые жребием.

55. Прозвучало и иное мнение о том, что в задачи Комиссии не входит рекомендовать одни механизмы по сравнению с другими, так как эти вопросы следует решать на политическом уровне. Также был отмечен потенциальный дисбаланс сил между исчезающим государством и другим (потенциально принимающим) государством, с которым оно будет вести переговоры о каком-либо решении: в таком контексте в рамках соглашения морские права исчезающего государства могут быть в значительной степени или полностью переданы другому (принимающему) государству.

**e) Государственность и образование намывных территорий**

56. Учитывая значение, которое на практике придается владению территорией, хотя бы небольшой, было высказано предположение о том, что потенциальное решение может заключаться в сохранении некоторой части исчезающего государства, например путем образования намывных территорий. В таком случае взятый за исходную точку уже существующий объект в его естественном состоянии, например остров, увеличивается по площади с целью увеличения земельного массива.

**f) Государственность и компенсация**

57. Было высказано мнение о том, что вместо анализа различных концепций государственности и попыток найти прецеденты там, где их нет, было бы целесообразно рассмотреть классический вопрос о компенсации за причиненный ущерб, памятуя о том, что соображения континуитета суверенитета не позволяют решить проблемы, с которыми сталкиваются наиболее затрагиваемые государства, меньше всего способствовавшие данному явлению, которое в значительной степени вызвано неконтролируемой деятельностью человека. Прозвучало также иное мнение, а именно что рассмотрение вопроса о компенсации в рамках данной темы может оказаться контрпродуктивным и что этот вопрос не включен прямо в обоснование разработки темы 2018 года.

58. Также было отмечено, что некоторые государства выразили озабоченность по поводу подтемы государственности и что может возникнуть необходимость определить, насколько глобальное повышение уровня моря является результатом изменения береговых линий, поскольку это явление может объясняться некоторыми другими видами антропогенной деятельности.

**g) Комментарии к ориентировочным вопросам**

59. В связи с ориентировочными вопросами, перечисленными в пункте 423 второго тематического документа, члены Исследовательской группы высказали следующие замечания:

а) было предложено, что следует допустить возможность продолжения существования государства в некоторых исключительных обстоятельствах даже в том случае, если оно не удовлетворяет некоторым критериям или ни одному критерию, предусмотренным в Конвенции о правах и обязанностях государств. Тем не менее здесь необходимо проявлять осторожность, поскольку практические ситуации всегда могут иметь несколько интерпретаций. В то же время было отмечено, что критерии населения и территории остаются решающими и что длительная или постоянная потеря территории будет преднамеренно влиять на государственность;

b) было отмечено, что случаи Святого Престола и Суверенного Мальтийского ордена включать в рассмотрение данной подтемы нецелесообразно, однако было замечено также, что, хотя прямой связи не просматривается, их можно рассматривать по аналогии. Кроме того, случаи правительств в изгнании, которые по определению являются временными и не предполагают исчезновения территории, были сочтены не имеющими непосредственного отношения к рассматриваемому вопросу. Согласно другой точке зрения, из случаев вынужденного нахождения правительств в изгнании можно сделать некоторые ценные выводы, по крайней мере на период непосредственно после исчезновения сухопутной территории государства из-за повышения уровня моря или если сухопутная территория государства становится непригодной для жизни, не будучи при этом полностью покрытой морем;

c) были выражены сомнения в отношении существования и содержания права государства обеспечивать свое сохранение. Было предложено избегать в Исследовательской группе рассмотрения сохранных мер с точки зрения прав и обязанностей;

d) и e) было отмечено, что сохранение презумпции континуитета государственности может привести к большим практическим трудностям. Уверенности в практической целесообразности и необходимости изучения Исследовательской группой вопросов, содержащихся в подпунктах d) и e), нет. В то же время было предложено, чтобы Исследовательская группа разработала набор превентивных инструментов для использования государствами;

f) было отмечено, что любые практические условия будут зависеть от соглашений между соответствующими государствами. Некоторые члены выразили сомнение в возможности расширения права на самоопределение в данном контексте;

g) было высказано мнение о том, что презумпции континуитета государственности не существует. Также было отмечено, что Исследовательской группе не следует определять существование такой презумпции, а изучить вопрос о ее уместности;

h) было отмечено, что если предположить, что государство может сохранить юрисдикцию над морскими зонами, несмотря на потерю своей сухопутной территории, то это повлечет за собой практические трудности, в том числе в части выполнения таким государством своих обязательств в этих зонах. Тем не менее такая ситуация была сочтена одним из потенциальных средств правовой защиты для затрагиваемых государств. Была подчеркнута необходимость проводить различие между случаями полного и частичного затопления и ситуациями, когда сухопутная территория государства оказывается непригодна для проживания, не будучи при этом полностью покрытой морем;

i) согласно одному мнению, вопрос, содержащийся в подпункте i), никак не полезен или не релевантен для темы. Кроме того, было отмечено, что предложение конкретных условий, таких как создание самоуправляемого района на территории третьих государств, выходит за рамки охвата данной темы;

j) было отмечено, что выбор вариантов государственности является вопросом политики и будет зависеть от договоренностей между соответствующими государствами в каждом конкретном случае.

### **3. Комментарии в отношении защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря и касающихся ее ориентировочных вопросов**

#### **a) Существующая правовая база**

60. В ходе обсуждения данной подтемы на четвертом и пятом заседаниях Исследовательской группы было отмечено отсутствие правовой базы, которая охватывала бы отдельный правовой статус лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, и высокую фрагментарность существующих применимых механизмов. Была высказана поддержка предложения о выявлении и оценке эффективности существующих принципов, применимых к защите лиц, затрагиваемых повышением

уровня моря. Была подчеркнута необходимость рассмотрения различных особенностей повышения уровня моря в ходе этой работы. Согласно другому мнению, тот факт, что применимые нормы носят фрагментированный характер, не обязательно приводит к каким-либо практическим проблемам. Соответственно, разработка узкоспециальной правовой базы для защиты узкой группы лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, была сочтена излишней.

61. Комментируя вопрос о применимости существующей правовой базы, некоторые члены отметили, что международное беженское право, право в области изменения климата и международное гуманитарное право не приспособлены для решения вопросов защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря. С другой стороны, несколько соответствующих международно-правовых документов, таких как Кампальская конвенция, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах и Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, были отмечены как примеры успешного сотрудничества государств. Члены группы также упомянули недавние релевантные для данного вопроса решения договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека<sup>36</sup>.

62. Что касается вопроса об имеющейся практике государств, то прозвучали выражения сожаления о том, что лишь несколько государств предоставили Комиссии соответствующую информацию по этой теме. Было предложено вновь обратиться к государствам, международным организациям и другим соответствующим субъектам с просьбой предоставить информацию и сведения о практике. Были приведены примеры административной политики, принятой государствами в связи с трансграничным перемещением населения, вызванным повышением уровня моря. Практика выдачи гуманитарных виз, а также практика предоставления дополнительной защиты лицам, которые не удовлетворяют критериям для получения статуса беженца, были признаны требующими дальнейшего изучения.

#### **b) Применимость права прав человека**

63. Было признано, что изменение климата и повышение уровня моря могут негативно повлиять на осуществление прав человека и что необходимо рассматривать все права человека — гражданские, политические, экономические, социальные и культурные — как взаимосвязанные, взаимозависимые и неделимые. Помимо этого было отмечено, что, хотя вопрос повышения уровня моря в них напрямую не затрагивается, в некоторых региональных документах, таких как Картаженская декларация о беженцах<sup>37</sup>, Бразильская декларация<sup>38</sup> в Латинской Америке или Кампальская конвенция в Африке<sup>39</sup>, изменение климата и стихийные бедствия все же учитываются как причина перемещения людей, нуждающихся в защите. Также была подчеркнута обязанность соблюдения государствами их обязательств в области прав человека при решении вопросов, касающихся повышения уровня моря. В этой связи было отмечено, что недавно Совет по правам человека признал право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду<sup>40</sup>.

64. Некоторые члены Исследовательской группы усомнились в том, что международная правовая база в области прав человека может быть в полной мере релевантна для случая защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря. Было отмечено, что, в то время как государства несут обязательства в области прав человека перед отдельными лицами, явление повышения уровня моря не может быть прямо

<sup>36</sup> Например, *Тейтиота против Новой Зеландии* (CCPR/C/127/D/2728/2016) и *Бакату-Буа против Швеции* (CAT/C/46/D/379/2009).

<sup>37</sup> Картаженская декларация о беженцах, принятая на Коллоквиуме по международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: правовые и гуманитарные проблемы, прошедшем в Картагене (Колумбия) 19–22 ноября 1984 года. URL: [http://www.oas.org/dil/1984\\_Cartagena\\_Declaration\\_on\\_Refugees.pdf](http://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf).

<sup>38</sup> Бразильская декларация “A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees, Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean”, 3 декабря 2014 года. URL: <https://www.unhcr.org/brazil-declaration.html>.

<sup>39</sup> См. сноску 19 выше.

<sup>40</sup> См. резолюцию 48/13 Совета по правам человека, 8 октября 2021 года.



отнесено на счет какого-либо конкретного государства. Соответственно, неясно, как будут действовать нормы в области прав человека в этом контексте и, в частности, как и против кого могут быть поданы иски, связанные с повышением уровня моря. Эти вопросы были сочтены еще более актуальными в тех случаях, когда территория государства полностью затопляется или оказывается непригодна для жизни. С другой стороны прозвучали доводы о том, что рассматривать явление повышения уровня моря сквозь призму права прав человека важно, и настоятельные высказывания о том, что права человека отдельных лиц неотъемлемы даже в том случае, если их государство прекратило свое существование из-за повышения уровня моря. Вместе с тем было признано необходимым изучить, в какой степени нормы прав человека применимы в данном контексте. Было внесено предложение определить наилучшие способы интеграции обязательства в области прав человека в правовую базу по изменению климата. Было предложено дополнительно рассмотреть принцип недопущения принудительного возвращения в контексте повышения уровня моря.

65. Прозвучал довод о том, что сложно рассматривать применимость права прав человека в контексте повышения уровня моря без рассмотрения вопроса о причинно-следственной связи, поскольку для того, чтобы определить, как применяется право прав человека, необходимо установить, какое именно государство или какие именно государства в каждом конкретном случае несет или несут ответственность за защиту применимых прав человека. В ответ было отмечено, что Исследовательская группа исключила причинно-следственную связь из сферы охвата темы намеренно<sup>41</sup> и что рассмотрение этого вопроса в рамках работы Исследовательской группы нецелесообразно.

**с) Комментарии к ориентировочным вопросам**

66. В связи с ориентировочными вопросами, перечисленными в пункте 435 тематического документа, члены Исследовательской группы высказали следующие замечания:

а) было предложено рассмотреть по категориям соответствующие права человека, а именно гражданские и политические права, с одной стороны, и экономические, социальные и культурные права, с другой. Кроме того, было отмечено, что в число принципов, применимых к защите прав человека лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, следует включить принципы недискриминации, равенства и равной защиты закона;

б) была выражена обеспокоенность по поводу того, что соответствующие меры в отношении перемещения и мобильности людей слишком специфичны для того, чтобы рекомендовать их в качестве общего правила, поскольку выбор в каждом конкретном случае будет в значительной степени зависеть от внутренней правовой и административной базы. Также было отмечено, что предоставление преференциального режима лицам, перемещенным в связи с повышением уровня моря, может рассматриваться как дискриминация по отношению к людям, спасающимся от других последствий изменения климата. Была подчеркнута важность предотвращения и запрета произвольного перемещения в ситуациях, связанных с эвакуацией, переселением, перемещением или миграцией людей по причине последствий повышения уровня моря;

с) была подчеркнута важность принципа международного сотрудничества. Согласно другому мнению, этот принцип является политической концепцией, и возможность выведения из него каких-либо правовых последствий находится под вопросом. Таким образом, Исследовательской группе было предложено проанализировать на предмет применимости и сферы действия принципа международного сотрудничества проекты статей Комиссии о защите людей в случае бедствий и принципу 4 Сиднейской декларации о принципах защиты лиц,

<sup>41</sup> A/73/10, приложение В, п. 14.

перемещаемых в контексте повышения уровня моря, принятой Ассоциацией международного права<sup>42</sup>.

#### 4. Будущая работа Исследовательской группы

67. В связи с прозвучавшими комментариями в отношении охвата и методов работы Исследовательской группы (пп. 26–29 выше) была выражена обеспокоенность по поводу того, что сфера охвата подтем слишком широка и было предложено сократить количество рассматриваемых вопросов. Также было внесено предложение сосредоточиться преимущественно на областях с достаточно развитой практикой. В связи с этим было предложено, чтобы в ходе будущей работы Исследовательская группа отложила в сторону вопросы, связанные с государственностью, и сосредоточилась на вопросах морского права и защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря.

68. Что касается подтемы государственности, то было отмечено, что вопрос о прекращении государственности требует дальнейшего изучения, поскольку во втором тематическом документе он не был достаточно проработан. Также было отмечено, что Исследовательской группе следует более подробно изучить случаи частичного затопления суши, превращения территории суши в непригодную для жизни, не будучи полностью покрытой морем, а также мер берегоукрепления и строительства искусственных островов. Что касается подтемы о защите лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, то было предложено рассмотреть вопросы защиты лиц *in situ* и при перемещении отдельно. Кроме того, были предложены три широких вопроса для дальнейшего изучения: а) обязательства в области прав человека; б) специфические вопросы передвижения людей, включая перемещение; в) обязательство сотрудничать.

69. Было отмечено, что работа Исследовательской группы должна основываться на ранее продленной работе Комиссии, в частности на проектах статей о защите людей в случае бедствий. В то же время была подчеркнута необходимость изучения особых аспектов повышения уровня моря, а именно его необратимости и долгосрочного характера. Кроме того, было предложено, чтобы Исследовательская группа рассмотрела возможность налаживания диалога с экспертными органами по правам человека в системе Организации Объединенных Наций в связи с подтемой защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря. В отношении этой подтемы было также предложено применять комбинированный подход, а именно основанный на правах и на потребностях.

70. Что касается результатов работы Исследовательской группы, то прозвучали различные предложения, включая разработку проекта рамочной конвенции по вопросам, связанным с повышением уровня моря, который можно было бы использовать в качестве основы для дальнейших переговоров в рамках системы Организации Объединенных Наций, по примеру Конвенции по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке<sup>43</sup>. Другое предложение заключалось в том, чтобы сосредоточить работу Исследовательской группы на более конкретных, ограниченных результатах, таких как проект договора о новой форме дополнительной защиты для лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, или проведение в качестве иллюстрации подробного анализа некоторых конкретных прав человека, чтобы определить, как именно они затрагиваются и какую именно защиту этих прав следует обеспечивать в случае, когда их затрагивает повышение уровня моря. Некоторые высказались за разработку руководящих принципов по двусторонним соглашениям между государствами, а также за подготовку списка правовых вопросов для

<sup>42</sup> Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, in International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference*, (см. сноску 24 выше), p. 904, и resolution 6/2018, annex, *ibid.*, p. 33.

<sup>43</sup> Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Париж, 14 октября 1994 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1954, No 33480, p. 3.

рассмотрения на политическом уровне в рамках Организации Объединенных Наций. Кроме того, было отмечено, что краткосрочным результатом работы Исследовательской группы станет ее итоговый доклад по всем подтемам, однако работа Комиссии может быть продолжена и после подготовки данного результата, в другом формате. В этой связи было внесено предложение о включении в итоговый доклад Исследовательской группы проекта резолюции, затрагивающей все нерешенные политические вопросы, для рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

## **С. Заключительные замечания сопредседателей**

### **1. Общие заключительные замечания**

71. На шестом заседании Исследовательской группы сопредседатели (г-жа Галван Телиш и г-н Руда Сантолария) выступили с заключительными замечаниями в свете некоторых комментариев, высказанных членами группы на предыдущих заседаниях.

72. Сопредседатели выразили свою благодарность членам Исследовательской группы за их вклад и комментарии по второму тематическому документу. Хотя документ был признан очень хорошей основой для будущего обсуждения, необходима дополнительная информация о практике государств и международных организаций, особенно из регионов Африки, Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна. Сопредседатели также указали, что, хотя научные выводы, связанные с повышением уровня моря и изменением климата, не входят в сферу охвата Исследовательской группы, они постараются организовать неофициальные встречи с учеными из Межправительственной группы экспертов по изменению климата по конкретным вопросам, представляющим интерес.

73. Далее сопредседатели отметили, что Исследовательская группа продолжит свою работу, не предвещая ее результатов, которые, согласно обоснованию разработки темы, должны представлять собой сводный итоговый доклад. Любые предложения членов Исследовательской группы относительно будущего формата ее работы и результатов будут рассмотрены более тщательно на более позднем этапе.

### **2. Государственность**

74. Сопредседатель (г-н Руда Сантолария) напомнил, что такое явление, как повышение уровня моря, носит поступательный характер и может приводить к частичной или полной утрате территории государства. Хотя случаев полного затопления территории государства не было, некоторые из малых островных развивающихся государств в будущем могут оказаться непригодными для проживания.

75. Сопредседатель отметил, что по причине отсутствия практики государств необходимо изучать исторические примеры и соответствующие общие принципы права. Что касается последних, то он напомнил о принципе суверенного равенства государств, принципе самоопределения народов, принципе международного сотрудничества и принципе добросовестности. Хотя и было признано, что исторические аналогии Святого Престола и Суверенного Мальтийского ордена прямо с повышением уровня моря не связаны, они все же могут быть полезны для дальнейшей работы над темой в том, что касается возможности сохранения международной правосубъектности, несмотря на утрату территории. Аналогичным образом некоторые ценные выводы можно сделать из случаев вынужденного нахождения правительств в изгнании, по крайней мере, на период непосредственно после исчезновения сухопутной территории государства из-за повышения уровня моря или на тот случай, если сухопутная территория государства оказывается непригодной для проживания, не будучи при этом полностью покрытой морем.

76. Переходя к критериям государственности, сопредседатель повторил, что, хотя общепринятого понятия государства не существует, за отправную точку работы Исследовательской группы могут быть приняты критерии Конвенции о правах и обязанностях государств. Он принял к сведению позицию, выраженную членами

Исследовательской группы о том, что существует разница между критериями создания государства и критериями сохранения его существования. Были высказаны некоторые соображения по поводу критериев территории и постоянного населения.

77. Сопредседатель отметил, что презумпция континуитета государства также является отправной точкой для дальнейшей работы. В то же время он подчеркнул необходимость рассмотрения практических последствий сохранения этой презумпции, несмотря на серьезные изменения территории государства и его населения. В связи с этим право государства обеспечивать свое сохранение требует дальнейшего анализа. Кроме того, была особо подчеркнута важность сохранения права на самоопределение затрагиваемого населения.

### **3. Защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря**

78. Сопредседатель (г-жа Галван Телиш) напомнила, что особой правовой базы, предусматривающей отдельный правовой статус лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, не имеется. Существующие универсальные и региональные правовые базы, включая право прав человека, беженское и миграционное право, право в области стихийных бедствий и изменения климата, требуют дополнительного изучения с целью оценки их применимости в контексте повышения уровня моря. Сопредседатель приняла к сведению соответствующую формирующуюся практику государств, международных организаций и других соответствующих субъектов, как прямую, так и косвенную, а также необходимость дальнейшего изучения ее развития с целью выявления принципов, применимых к защите лиц, затрагиваемых повышением уровня моря.

79. Сопредседатель отметила, что в соответствии с предложениями некоторых членов Исследовательской группы в своей работе следует ссылаться на результаты работы, проделанной Комиссией ранее, включая, в частности, проекты статей о защите людей в случае бедствий. Кроме того, сопредседатель напомнила, что представление членами Исследовательской группы индивидуальных письменных материалов по любому из ориентировочных вопросов всячески приветствуется.

## **D. Вопросы для дальнейшей работы по подтемам государственности и защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря**

80. Основываясь на обсуждениях в Исследовательской группе в ходе первой части сессии, сопредседатели внесли представленные ниже предложения, касающиеся продолжения работы над подтемами, что никак не ограничивает возможности рассмотрения в дальнейшем других вопросов, по мере необходимости.

### **1. Государственность**

81. Сопредседатель (г-н Руда Сантолария) предложил, чтобы Исследовательская группа просила секретариат провести исследование по соответствующей работе, ранее проделанной Комиссией, с целью оценки ее релевантности для данной подтемы. Он подчеркнул необходимость сотрудничества с субъектами и учреждениями из разных регионов мира для обеспечения разнообразия и репрезентативности, особенно в отношении практики в регионах, по которым имеется меньше информации, таким как Латинская Америка и Карибский бассейн, Азиатско-Тихоокеанский регион и Африка. По результатам обмена мнениями между членами Исследовательской группы он предложил следующие задачи, которые могли бы дополнить второй тематический документ в контексте анализа повышения уровня моря в аспекте государственности:

а) оценить, как интерпретировались требования к конфигурации государства в качестве юридического лица или субъекта международного права, взяв за отправную точку Конвенцию о правах и обязанностях государств и включив ссылки на практику Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, а также проанализировать, существуют ли какие-либо различия между критериями создания государства и континуитета его существования;

b) провести анализ территории, включая различные пространства, находящиеся под суверенитетом государства, и морские зоны под его юрисдикцией, и характера поверхности суши, которая может уйти под воду в результате повышения уровня моря;

c) представить возможные правовые последствия сохранения государственности или ее возможной утраты, а также возможного сохранения в той или иной форме международной правосубъектности при оценке различных сценариев, складывающихся вследствие повышения уровня моря, а кроме того анализ уместности презумпции государственности в случаях государств, затрагиваемых данным явлением, а также путей, которыми затрагиваемое население может осуществлять право на самоопределение и возможности применения в таких случаях некоторых принципов общего международного права. Учитывая прогрессивный характер повышения уровня моря, важно проводить различие между ситуациями и их потенциальными последствиями: первая, более приближенная по времени, когда поверхность суши государства не полностью покрыта морем, но может утрачивать пригодность для проживания, и вторая, в которой поверхность суши государства может оказаться полностью покрыта морем. Не забывая о специфике каждой подтемы в ходе анализа, следует усилить взаимодействие между различными предположениями или сценариями в отношении государственности и их возможными последствиями для защиты людей и их прав;

d) разобрать право затрагиваемого повышением уровня моря государства стремиться к своему сохранению, способы, которые следует использовать для этого, и значение международного сотрудничества в этих целях;

e) провести тщательный и осторожный анализ различных вариантов, изложенных во втором тематическом документе, при этом принимая во внимание возможность создания правовых режимов *suu generis* или предложения практических альтернатив, основанных на соглашениях между государствами или инструментах в связи с явлением повышения уровня моря, которые могут быть приняты в рамках международных организаций, особенно в контексте системы Организации Объединенных Наций.

## 2. Защита лиц, затрагиваемых повышением уровня моря

82. Сопредседатель (г-жа Галван Телиш) предложила, чтобы Исследовательская группа просила секретариат провести исследование по соответствующей работе, ранее проделанной Комиссией, с целью оценки ее релевантности для данной подтемы. Она призвала членов Исследовательской группы готовить документы по соответствующей международной и региональной практике, а также по ориентировочным вопросам, содержащимся в пункте 435 второго тематического документа. Она подчеркнула необходимость установления и поддержания контактов с соответствующими экспертными органами и международными организациями. Наконец, сопредседатель перечислила следующие моменты, которые она намерена более подробно изучить с целью дополнения второго тематического документа по подтеме защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, с учетом обмена мнениями между членами Исследовательской группы:

a) защита человеческого достоинства как всеобъемлющий принцип при защите лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;

b) сочетание подходов, основанных на потребностях и основанных на правах, в качестве базы для правового анализа защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;

c) последствия для прав человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, в контексте защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;

d) выявление охвата обязательств, лежащих на носителях обязанностей в области прав человека, в контексте повышения уровня моря;

- e) защита лиц, находящихся в уязвимой ситуации, в контексте повышения уровня моря;
- f) релевантность принципа недопущения принудительного возвращения в контексте защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;
- g) последствия Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и других инструментов «мягкого права» в части защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;
- h) применение дополнительной и временной защиты к лицам, затрагиваемым повышением уровня моря;
- i) релевантность гуманитарных виз и аналогичных административных процедур для защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря;
- j) инструменты предотвращения безгражданства в контексте повышения уровня моря;
- k) содержание принципа международного сотрудничества, включая институциональные пути межгосударственного, регионального и международного сотрудничества в части защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря.

### **III. Будущая работа Исследовательской группы**

83. В ходе следующего пятилетия Исследовательская группа вернется к подтеме морского права в 2023 году и к подтемам государственности и защиты лиц, затрагиваемых повышением уровня моря, в 2024 году. В 2025 году, обобщив результаты проделанной работы, Исследовательская группа постарается завершить подготовку доклада по существу темы в целом.