



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 January 2024
Russian
Original: English

Комиссия международного права
Семьдесят пятая сессия
Женева, 15 апреля — 31 мая и 1 июля — 2 августа 2024 года

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

**Элементы предыдущей работы Комиссии международного
права, которые могут быть особенно актуальны для данной
темы**

Меморандум секретариата

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Государственность	4
A. Понятие государства и элементы государственности, включая признание государств	4
B. Меры по сохранению статус-кво в отношении признания государств	9
C. Ссылки на передачу территории одним государством другому государству и ее последствия	10
D. Недопущение безгражданства в случае передачи территории	11
III. Защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря	12
A. Рассмотрение вопроса во втором тематическом докладе и будущая работа, намеченная Исследовательской группой	12
B. Работа Комиссии, имеющая отношение к подтеме защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря	13
1. Общие обязательства в области прав человека	13
a) Общие обязательства	13
b) Особо уязвимые группы	16



c)	Защита земель и территорий коренных народов	17
d)	Право на доступ к информации	18
2.	Принцип невыдворения в контексте повышения уровня моря	20
a)	Общие соображения и применимость принципа невыдворения	20
b)	Требование в отношении законности	22
c)	Процессуальные гарантии	23
d)	Государство назначения и высылка лиц без гражданства	26
3.	Определение понятия «беженец»	28
4.	Международное сотрудничество и помощь в чрезвычайных ситуациях и снижение риска бедствий	29
a)	Международное сотрудничество	29
b)	Внешняя помощь	33
c)	Снижение риска бедствий	37

I. Введение

1. На своей семидесятой сессии (2018 год) Комиссия решила рекомендовать включение темы «Повышение уровня моря с точки зрения международного права» в свою долгосрочную программу работы¹. На своей семьдесят первой сессии (2019 год) Комиссия постановила включить эту тему в свою программу работы². 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.

2. На своей семьдесят второй сессии (2021 год) Комиссия рассмотрела первый тематический документ по этому вопросу, подготовленный г-жой Орал и г-ном Ауреску, который касался вопросов морского права³. На своей семьдесят четвертой сессии (2023 год) Комиссия рассмотрела дополнительный документ к первому тематическому документу, касавшийся той же подтемы⁴.

3. На своей семьдесят третьей сессии (2022 год) Комиссия рассмотрела тематический документ по этому вопросу, подготовленный г-жой Галван Телиш и г-ном Рудой Сантоларией, в котором рассматривались вопросы государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря⁵. На той же сессии Комиссия просила секретариат подготовить меморандум с указанием элементов предыдущей работы Комиссии, которые могут быть актуальны для ее будущей работы по этой теме, в частности в отношении государственности и защиты лиц⁶.

4. Для выполнения просьбы Комиссии секретариат занялся обзором работы Комиссии с 1949 года на предмет установления аспектов, которые являются актуальными для рассмотрения подтем государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. При подготовке настоящего меморандума секретариат руководствовался вопросами, выявленными как часть будущей программы работы Исследовательской группы по подтемам государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, которые получили отражение в докладе Комиссии за 2022 год⁷.

5. Секретариат сосредоточил внимание прежде всего на текстах, принятых во втором чтении, с комментариями⁸, а также на итоговых докладах Исследовательской группы. С учетом объема материалов, рассмотренных в целях подготовки настоящего меморандума, то, что представлено здесь, является подборкой примеров, предназначенных для иллюстрации подхода Комиссии.

¹ *Ежегодник ...*, 2018 год, т. II (часть вторая), п. 369.

² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/74/10)*, п. 265.

³ [A/CN.4/740](#) и [Corr.1](#) и [Add.1](#).

⁴ [A/CN.4/761](#) и [Add.1](#).

⁵ [A/CN.4/752](#) и [Add.1](#).

⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/77/10)*, п. 246.

⁷ Там же, пп. 235–236.

⁸ Обзор также включал проекты статей об иммунитете должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, принятые Комиссией в первом чтении на ее семьдесят третьей сессии ([A/77/10](#), п. 68), и проекты выводов по общим принципам права, принятые Комиссией в первом чтении на ее семьдесят четвертой сессии (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/78/10)*, п. 40).

6. При подготовке настоящего меморандума секретариат стремился установить и собрать элементы предыдущей работы Комиссии, которые — хотя они не касаются конкретно повышения уровня моря — могут, тем не менее, помочь Комиссии в рассмотрении конкретных вопросов государственности и защиты лиц. Как указано в кратком описании темы, ссылки на повышение уровня моря делались в работе Комиссии лишь в последние годы, да и то в ограниченной степени. Примеры таких ссылок можно найти в конкретных комментариях, принятых в контексте таких тем, как охрана атмосферы⁹ и защита людей в случае бедствий¹⁰.

7. Что касается государственности, то Комиссия не рассматривала напрямую некоторые вопросы, включая критерии государственности или признания государств. По сути дела, элементы, установленные в ходе обзора работы Комиссии, в том виде, в каком они представлены здесь (разд. II), преимущественно имеют косвенное отношение к теме повышения уровня моря с точки зрения международного права. Те элементы, содержащиеся в обзоре работы Комиссии, которые могут иметь более непосредственное отношение к этой теме, касаются вопросов защиты лиц, находящихся в других уязвимых обстоятельствах (разд. III).

II. Государственность

A. Понятие государства и элементы государственности, включая признание государств

8. В настоящем разделе приводится историческая подборка случаев, когда Комиссия четко ссылалась на вопросы государственности или признания государств. На своей первой сессии в 1949 году Комиссия выбрала тему признания государств и правительств в качестве одной из первоначального перечня тем для кодификации, хотя она и не была включена в программу работы¹¹.

9. На той же сессии Комиссия приняла проект декларации прав и обязанностей государств¹². Она однозначно исключила определение «государства» из сферы охвата проекта декларации:

Комиссия пришла к выводу о том, что попытка дать определение термину «государство» не будет служить никакой полезной цели, хотя именно такое направление действий было предложено правительствами Соединенного Королевства [Великобритании и Северной Ирландии] и Индии. В проекте Комиссии термин «государство» используется в общепринятом в международной практике смысле. Комиссия также не считала, что она призвана

⁹ Проекты руководящих положений об охране атмосферы комментарии к ним, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/76/10)*, пп. 39–40.

¹⁰ Проект статей о защите людей в случае бедствий и комментарии к ним, *Ежегодник ...2016 год*, т. II (часть вторая), пп. 48–49. «Бедствие» определяется в подпункте а) статьи 3 как «катастрофическое событие или ряд событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, массовому перемещению населения или крупномасштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества». В качестве примеров бедствий, охватываемых проектом статей, были приведены медленно протекающие явления, такие как засуха или повышение уровня моря (п. 4) комментария к проекту статьи 3).

¹¹ *Yearbook...1949*, report to the General Assembly, at p. 281, para. 16.

¹² *Ibid.*, at p. 286, para. 46.

изложить в этом проекте декларации те качества, которыми должна обладать та или иная община, чтобы она могла стать государством¹³.

10. Кроме того, Комиссия решила не включить ссылку на право государства на существование и на сохранение своего существования, напомнив, что в проекте декларации содержатся ссылки на самооборону и на невмешательство других государств:

Было предложено включить в проект декларации статью, предусматривающую, что «каждое государство имеет право на существование и на сохранение своего существования». Она была настоятельно рекомендована в качестве побудительного мотива для провозглашения других прав, и считалось, что ее важность была подчеркнута, поскольку это право было отвергнуто и попорано державами «Оси» в последней войне. С другой стороны, большинство членов Комиссии сочли тавтологией слова о том, что существующее государство имеет право на существование; это право в определенном смысле является постулатом или предпосылкой, лежащей в основе всего проекта декларации. Они также сочли излишним провозглашать право государства на сохранение своего существования с учетом статей проекта декларации, касающихся самообороны и невмешательства со стороны других государств¹⁴.

11. Комиссия далее решила воздержаться от рассмотрения вопроса о признании государств:

Другая предложенная статья предусматривала бы, что «каждое государство имеет право на признание его существования другими государствами». Сторонники этого предложения придерживались того мнения, что еще до его признания другими государствами то или иное государство обладает определенными правами по международному праву; и они настоятельно призывали, чтобы в тех случаях, когда какое-то другое государство по итогам добросовестно проведенной оценки считает, что то или иное политическое образование выполнило требования государственности, оно обязано признать это политическое образование в качестве государства; вместе с тем они осознавали, что в отсутствие какого-то международного органа, компетентного осуществлять коллективное признание, каждое государство сохраняет определенную свободу оценки до тех пор, пока признание не будет осуществлено значительным большинством государств. С другой стороны, большинство членов Комиссии полагали, что предложенная статья будет выходить за рамки общепризнанного международного права в той мере, в какой она применяется к новорожденным государствам; и что в той мере, в какой она касается уже существующих государств, эта статья не будет служить никакой полезной цели. Комиссия пришла к выводу о том, что весь вопрос о признании является слишком деликатным и слишком чреватым политическими последствиями, чтобы его можно было урегулировать с помощью короткого пункта в данном проекте декларации, и она отметила, что эта тема является одной из четырнадцати тем, кодификация которых, по мнению Комиссии, является необходимой или желательной¹⁵.

12. В рамках исследования на тему о праве международных договоров в 1956 году Специальный докладчик сэр Джеральд Фицморис представил доклад

¹³ *Ibid.*, at p. 289, para. 49.

¹⁴ *Ibid.*, para. 49.

¹⁵ *Ibid.*, para. 50.

с проектами статей; в проекте статьи 3 содержалось несколько определений, в том числе предлагаемое определение «государства»:

Статья 3. Некоторые связанные определения

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 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 ...¹⁶.

13. В комментарии к проекту статьи 3 Специальный докладчик разъяснил обоснование предлагаемого определения «государства»:

11. ... [Настоящая] статья касается главным образом определения термина «государство», с тем чтобы имплицитно дать понять, что полусуверенные или защищаемые государства могут быть участниками договоров (хотя во многих случаях только опосредованно), и в то же время обозначаются ограничения в отношении этой позиции и определяющие ее условия. Помимо международных организаций, участниками договоров могут быть только государства; и только те образования являются государствами, которые способны в качестве таковых (а не только как часть более крупного образования) быть связанными договором. По этой причине государство, входящее в состав федерации, никогда не может быть государством в международном плане или, в качестве такового, участником договора, ибо договор будет иметь обязательную силу для федерации и связывать составляющее государство не как таковое, а только как (в международном плане) неотличимую часть федерации. Но самостоятельное в международном плане государство, даже если оно является защищаемым государством, может быть связано как таковое, даже если только с согласия, общего или конкретного, или через посредство государства, обеспечивающего защиту.

12. «... образования, признанные государствами на особых основаниях...»: к ним будет относиться Государство Ватикан¹⁷.

14. По завершении прений в Комиссии на ее восьмой сессии в 1956 году Специальный докладчик указал следующее в отношении возможного включения определения «государства»:

В определенном смысле он согласен с теми, кто считает, что термин «государство» не требует определения. Вместе с тем мнение, которое высказал Фарис Бей эль-Хури, о том, что полусуверенные и защищаемые образования не имеют правоспособности заключать договоры, скорее указывает на то, что определение требуется. Он опасается, что не может согласиться с этой точкой зрения. В интересах полусуверенных образований было бы весьма желательно, чтобы они могли свободно вступать в договорные

¹⁶ *Yearbook... 1956*, vol. II, document A/CN.4/101, para. 10.

¹⁷ *Ibid.*, at p. 118.

отношения с другими странами. А чтобы сделать это возможным, доктрина, согласно которой такие образования могут отказываться от заключенных в прошлом соглашений при изменении своего статуса, должна быть отвергнута; в противном случае государства будут неохотно заключать договоры с ними¹⁸.

В проектах статей о праве международных договоров, принятых Комиссией в 1966 году¹⁹, которые впоследствии стали основой для Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года²⁰, не содержалось определения «государства». В комментарии просто указывалось, что этот термин используется «в том же значении, что и в Уставе Организации Объединенных Наций, Статуте Международного Суда, Женевских конвенциях по морскому праву и Венской конвенции о дипломатических сношениях»²¹.

15. Комиссия вновь коснулась вопроса об определении «государства» при рассмотрении темы юрисдикционных иммунитетов государств и их собственности. В своем втором докладе в 1980 году первый Специальный докладчик по этой теме, г-н Сомпонг Сухариткул, предложил использовать термины «государство территориальной юрисдикции»²² и «иностранное государство»²³.

¹⁸ *Yearbook ... 1956*, vol. I, 370th meeting, p. 226, para. 4.

¹⁹ *Yearbook ... 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, part II, p. 177, para. 38.

²⁰ Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 18232, p. 331.

²¹ *Yearbook ... 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, part II, p. 177, para. 38, at p. 192, para. (4) of the commentary to draft art. 5. Конвенция об открытом море (Женева, 29 апреля 1958 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 450, No. 6465, p. 11; Конвенция о континентальном шельфе (Женева, 29 апреля 1958 года), *ibid.*, vol. 499, No. 7302, p. 311; Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне (Женева, 29 апреля 1958 года), *ibid.*, vol. 516, No. 7477, p. 205; Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря (Женева, 29 апреля 1958 года), *ibid.*, vol. 559, No. 8164, p. 285; и Венская конвенция о дипломатических сношениях (Вена, 18 апреля 1961 года), *ibid.*, vol. 500, No. 7310, p. 95.

²² *Yearbook ... 1980*, vol. II (Part One), document A/CN.4/331 and Add.I, para. 23:

Для применения принципа *par in parent imperium non habet* должны существовать двое равных, т. е. два равных суверенных государства. Термин «государство территориальной юрисдикции» принят ради практического удобства для обозначения государства, перед властями которого возбуждено разбирательство и задействуются юрисдикционные иммунитеты. Таким образом, «государство территориальной юрисдикции» — это государство, в пределах территориальной юрисдикции которого возник спор с участием другого государства, требующего освобождения от осуществления такой юрисдикции в отношении нежелающего или не дающего согласия государства из-за пределов границы государства территориальной юрисдикции. Таким образом, государство территории является государством, осуществление юрисдикции которого ставится под сомнение, а то и оспаривается, поскольку сторона, предстающая перед его властями, пользуется в равной степени суверенным статусом и как таковая не подчиняется или не поддается его юрисдикции без согласия.

²³ *Ibid.*, para. 25:

Выражение «иностранное государство» не нуждается в подробном пояснении. Этот термин практически является самоочевидным, можно сказать — ясным без разъяснений. Он означает государство, не относящееся к юрисдикции территориального государства. По своему идентитету оно отличается от местного государства, на территориальную юрисдикцию которого ссылаются в ходе судебных разбирательств против внешнего или иностранного государства либо в отношении собственности этого государства. Поэтому иностранное государство является неперенным условием в ситуации, когда возникает вопрос об иммунитете равных. Это — другой равный в двойственности равенства государств.

16. Впоследствии Комиссия включила определение «государства» в проекты статей, которые она приняла по той же теме в 1991 году²⁴. Однако это определение не касалось элементов государственности, а скорее имело целью установить образования, которые будут рассматриваться как части суверенного государства и, таким образом, будут иметь право на иммунитеты от юрисдикции национальных судов другого государства:

Термин «государство» следует толковать в свете его объекта и цели, а именно для определения тех образований или лиц, правомочных ссылаться на иммунитет государства, когда государство может претендовать на иммунитет, а также для определения некоторых подразделений или институций государства, которые правомочны ссылаться на иммунитет, когда они предпринимают действия в осуществление суверенной власти. Соответственно, в контексте настоящих статей выражение «государство» следует толковать как охватывающее все виды или категории образований и лиц, определенных таким образом, которые могут извлекать пользу из защиты, обеспечиваемой иммунитетом государств²⁵.

17. В 1971 году секретариат провел обзор международного права, предназначенный для того, чтобы обновить долгосрочную программу работы Комиссии²⁶. Одной из тем, установленных для возможного исследования Комиссией, была тема «Положение государств в международном праве», которая включала, среди прочего, суверенитет, независимость и равенство государств, территориальные владения государств, а также признание государств и правительств.

18. В 1996 году по просьбе Генеральной Ассамблеи²⁷ Комиссия провела обзор тем, которыми она занималась со времени проведения своей первой сессии в 1949 году. Было отмечено, что из 14 тем, которые были первоначально выбраны в предварительном порядке в 1949 году для изучения Комиссией, три темы, в том числе признание государств и правительств, никогда не включались в программу работы Комиссии²⁸. В подготовленном докладе о долгосрочной программе работы содержался перечень завершенных тем и возможных будущих тем, среди которых вопросы государственности и признания правительств оставались в качестве возможных вариантов (даты первоначального предложения показаны в квадратных скобках):

II. Субъекты международного права

...

2. Возможные будущие темы:

- a) субъекты международного права [1949 год];
- b) государственность:
 - i) положение государств в международном праве [1971 год];
 - ii) критерии признания [1949 год];
 - iii) независимость и суверенитет государств [1962 год];
- c) правительство:
 - i) признание правительств [1949 год];

²⁴ Ежегодник...1991 год, т. II (часть вторая), п. 28.

²⁵ Там же, п. 5) комментария к проекту статьи 2.

²⁶ Yearbook ... 1971, vol. II (Part Two), document A/CN.4/245.

²⁷ Резолюция 50/45 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1995 года, п. 9 а).

²⁸ Ежегодник...1996 год, т. II (часть вторая), п. 161.

ii) представительные правительства²⁹.

На сегодняшний день Комиссия не включила никакие такие темы в свою программу работы³⁰.

В. Меры по сохранению статус-кво в отношении признания государств

19. Хотя Комиссия не касалась элементов государственности, она время от времени рассматривала положения, направленные на сохранение статус-кво в обстоятельствах, связанных с исключительными ситуациями, такими как изменения статуса признания — или непризнания — государств или правительств.

20. Проект статьи 79 проектов статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, принятых в 1971 году, касается непризнания государств или правительств либо отсутствия дипломатических или консульских отношений³¹. Это положение было впоследствии принято в качестве статьи 82 Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, заключенной в 1975 году³².

21. Проект статьи 31 проектов статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, принятых в 1989 году, касается непризнания государств или правительств либо отсутствия дипломатических или консульских отношений³³. В комментарии к этому положению Комиссия указала следующее:

1) основополагающий принцип, предусматривающий, что права и обязанности посылающего государства и государства, на территории которого находится штаб-квартира международной организации, не затрагиваются фактом непризнания или отсутствия дипломатических или консульских отношений между ними, изложен в статье 82 Венской конвенции о

²⁹ Там же, Приложение II.

³⁰ В 2016 году секретариат включил «Признание государств» в число возможных тем для рассмотрения Комиссией. *Ежегодник ... 2016 год*, т. II (часть вторая), п. 313; см. также документ [A/CN.4/679/Add.1](#).

³¹ *Yearbook ... 1971*, vol. II (Part One), document [A/8410/Rev.1](#), para. 60, at pp. 330–332. В пункте 1) соответствующего комментария Комиссия отметила, что проект статьи 79 был включен после обсуждения рабочего документа, представленного Специальным докладчиком по этой теме, г-ном Абдуллой Эль-Эрианом (*Yearbook ... 1971*, vol. II (Part Two), document [A/CN.4/L.166](#)), в котором он рассматривал вопрос о возможных последствиях исключительных ситуаций на представительство государств в международных организациях. В пункте 4) того же комментария Комиссия отметила, что положения, касающиеся ситуаций, проистекающих из признания или непризнания государств или правительств, не были включены в Венскую конвенцию о дипломатических сношениях, Венскую конвенцию о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 261) или Конвенцию о специальных миссиях (Нью-Йорк, 8 декабря 1969 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1400, p. 231).

³² Вена, 14 марта 1975 года. *Official Records of the United Nations Conference on the Representation of States in Their Relations with International Organizations, Vienna, 4 February–14 March 1975*, vol. II, *Documents of the Conference* (United Nations publication, Sales No. E.75.V.12), p. 207, document [A/CONF.67/16](#); или United Nations, *Juridical Yearbook 1975* (Sales No. E.77.V.3), p. 87.

³³ *Ежегодник ... 1989 год*, т. II (часть вторая), п. 72.

представительстве государств 1975 года, которая, таким образом, служит одним из источников для статьи 31³⁴.

С. Ссылки на передачу территории одним государством другому государству и ее последствия

22. Один из вопросов, выявленных в ходе работы Исследовательской группы, касался возможных альтернатив в будущем для государств, в которых повышение уровня моря может сказаться на возможности жизни на его территории. Комиссия не рассматривала критерии создания или исчезновения государств. Однако она изучила несколько тем, связанных с последствиями правопреемства государств, когда исчезновение или трансформация государственности является фактом.

23. В пункте 3) комментария к проекту статьи 2 проектов статей о правопреемстве государств в отношении договоров было отмечено, что выражение «правопреемство государств» ... «используется исключительно для ссылки на *факт смены* одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории, оставляя в стороне полностью вопросы перехода прав или обязательств в результате этого события»³⁵. Поэтому в своей работе над темами, касающимися правопреемства государств, Комиссия рассматривала правовые последствия ситуаций, когда уже произошло изменение юридического существования одного образования в другое.

24. Один из вопросов, который может быть значимым для Исследовательской группы, касается правопреемства части территории одного государства. В комментарии к проекту статьи 14 проектов статей о правопреемстве государств в отношении договоров, касающейся правопреемства в отношении части территории, Комиссия отметила, что она отдает себе отчет в том, что сфера охвата проектов статей может исключать их применение в случае, когда зависимая территория передается от одной управляющей державы к другой». Комиссия далее признала, что

8) ... [Комиссия] признала, что такие случаи могут иметь место, но отметила, что, по всей вероятности, они будут чрезвычайно редкими. В ходе второго чтения были упомянуты другие примеры необычных случаев, которые могут требовать применения особых правил. В общем Комиссия сочла, что было бы нецелесообразно усложнять настоящий проект статей с добавлением подробных положений, охватывающих такие случаи. По мнению Комиссии, в случае перехода ответственности за международные отношения территории от одной управляющей державы к другой применение принципа подвижности договорных границ не является обязательным. В этом случае следует учитывать те обстоятельства, при которых имело место указанное изменение, и, насколько это необходимо, применять по аналогии нормы, изложенные в настоящих статьях³⁶.

25. В 1981 году в проекте статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов Комиссия более подробно проработала вопрос о последствиях передачи территории от одного государства другому государству и провела различие между ним и отделением части территории того или иного государства. В

³⁴ Там же.

³⁵ *Ежегодник... 1974 год*, т. II (часть первая), документ [A/9610/Rev.1](#), п. 85, с. 175.

³⁶ Там же, с. 209.

комментарии к проекту статьи 13, касающейся трансферта части территории государства, Комиссия отметила следующее:

6) ... Предусматриваемые случаи трансферта территории — это такие случаи, когда факт замены государства-предшественника государством-преемником в несении ответственности за международные отношения части соответствующей территории не предполагает консультации с населением этой части территории ввиду незначительной политической, экономической или стратегической и т. д. важности этой части территории или того обстоятельства, что она мало или совсем не заселена³⁷.

26. Комиссия подчеркнула, что в большинстве таких случаев вопросы, касающиеся перехода государственной собственности, будут обычно решаться посредством соглашения между государством-предшественником и государством-преемником³⁸. Она отметила далее следующее:

9) Как было указано выше, ситуацию, охватываемую положениями статьи 13, следует отличать от рассматриваемой в пункте 2 статьи 16 ситуации, в которой часть территории государства отделяется от этого государства и объединяется с другим государством. В случае такого отделения, в отличие от случая отделения части территории, факт замены государства-предшественника государством-преемником в несении ответственности за международные отношения части данной территории предполагает выражение положительной воли со стороны населения отделяющейся части территории в связи с большой площадью или большим числом жителей этой части территории или ее важностью с политической, экономической, стратегической и других точек зрения. ... Соглашение между государством-предшественником и государством-преемником, несомненно, должно быть предусмотрено, однако без закрепления за ним ведущей роли, как это сделано в статье 13, поскольку наиболее важным аспектом в случае, к которому относится пункт 2 статьи 16, является воля населения, выражающаяся в осуществлении права на самоопределение³⁹.

D. Недопущение безгражданства в случае передачи территории

27. В проекте статьи 10 проекта конвенции об искоренении безгражданства в будущем и проекта конвенции о сокращении безгражданства в будущем предусмотрено следующее:

1. Каждый международный договор, предусматривающий передачу какой-либо территории, должен включать постановления, которые гарантировали бы, что при условии осуществления права оптации, жители этой территории не станут апатридами.

2. При отсутствии таких постановлений государство, которому передается территория или которое приобретает территорию каким-либо иным путем, или новое государство, образовавшееся на территории, ранее принадлежавшей другому государству или государствам, предоставляет свое гражданство жителям такой территории, если они не сохраняют своего прежнего гражданства посредством оптации или иным путем или не имеют или не приобретают другого гражданства⁴⁰.

³⁷ Ежегодник... 1981 год, т. II (часть вторая), п. 87.

³⁸ Там же.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Yearbook ... 1954, vol. II, document A/2693, para. 25.

28. В комментарии к принятому годом ранее варианту этого положения Комиссия указала следующее:

154. Первый пункт этой статьи устанавливает обязанность сторон принимать меры к тому, чтобы в любой международный договор, который они заключат в будущем относительно передачи какой-либо территории, включалось постановление, которым гарантировалось бы, что жители соответствующей территории не станут апатридами. По самой природе вещей, на одну из сторон нельзя наложить более строгого обязательства в тех случаях, когда другая договаривающаяся сторона не участвует ни в одной из конвенций о безгражданстве. Однако, предусматриваемое в пункте 1 обязательство вполне действительно в тех случаях, когда оба участника международного договора о передаче территории участвуют в одной из двух конвенций о безгражданстве.

155. Ставя постановление, обеспечивающее устранение безгражданства, под условие ограждения права оптации, проекты конвенций выходят за пределы своей основной цели, т. е. искоренения или сокращения числа случаев безгражданства. Комиссия, однако, того мнения, что право оптации гражданства получило признание настолько широкое, что упущение оградить это право в подобной конвенции означало бы шаг назад или, по крайней мере, могло бы быть неправильно истолковано⁴¹.

III. Защита лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

A. Рассмотрение вопроса во втором тематическом докладе и будущая работа, намеченная Исследовательской группой

29. Во втором тематическом документе⁴² сопредседатели затронули подтемы государственности и защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. По второй подтеме в документе предлагался перечень существующих правовых рамок, потенциально применимых к защите лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, и были приведены примеры государственной практики и практики соответствующих международных организаций и органов в отношении защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря. В документе также содержались некоторые предварительные замечания и ориентировочные вопросы для будущей программы работы Исследовательской группы по данной подтеме.

30. Секретариат принял во внимание вопросы, затронутые в этом документе, и предлагаемое направление действий при проведении обзора предыдущей работы Комиссии, которая может быть актуальной для Исследовательской группы.

⁴¹ *Yearbook ... 1953*, vol. II, document [A/2456](#), paras. 154–155.

⁴² [A/CN.4/752](#) и [Add.1](#).

В. Работа Комиссии, имеющая отношение к подтеме защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря

1. Общие обязательства в области прав человека

а) Общие обязательства

31. В ходе своей прошлой работы Комиссия, в частности, рассматривала общие обязательства в области прав человека и гуманитарные обязательства государств, которые могут также применяться в контексте повышения уровня моря и, следовательно, быть полезными для работы Исследовательской группы по этой теме. Как отмечалось ранее Исследовательской группой, проект статей о защите людей в случае бедствий⁴³, принятый в 2016 году, имеет особое значение для работы Комиссии по данной теме⁴⁴. Следующие отдельные положения касаются общих обязательств государств в области прав человека и гуманитарных обязательств в контексте защиты людей в случае бедствий.

32. В проекте статьи 4, озаглавленной «Человеческое достоинство», предусмотрено следующее: «В случае бедствий достоинство, присущее человеческой личности, уважается и защищается». В соответствующем комментарии Комиссия отметила следующее:

1) ... В контексте защиты лиц в случае бедствий уважение человеческого достоинства представляет собой руководящий принцип в связи с любыми мерами, которые должны быть приняты как в контексте предоставления помощи по ликвидации последствий бедствий и снижения риска бедствий, так и в ходе непрерывной эволюции положений соответствующего законодательства.

...

6) термины «уважать» и «защищать» означают негативное обязательство воздерживаться от причинения ущерба достоинству, присущему человеческой личности, и позитивное обязательство принимать меры по обеспечению защиты человеческого достоинства⁴⁵.

33. В проекте статьи 5, озаглавленной «Права человека», предусмотрено следующее: «Лица, пострадавшие от бедствий, имеют право на уважение и защиту их прав человека в соответствии с международным правом». В своем комментарии к этому положению Комиссия вновь заявила о связи между правами человека и принципом человеческого достоинства, что получило отражение в проекте статьи 4. Далее она отметила следующее:

2) Общая ссылка «на права человека» охватывает обязательства в области прав человека, установленные в соответствующих международных соглашениях и отраженные в нормах международного обычного права. ... Предусматривается также защита согласно национальному праву (например, защита, установленная конституционным правом многих государств). В принятой Комиссией формулировке обозначен широкий спектр обязательств в отношении прав человека, но при этом не делается попытка конкретизировать, дополнить или уточнить эти обязательства.

...

⁴³ Ежегодник ...2016 год, т. II (часть вторая), п. 48

⁴⁴ A/77/10, п. 223.

⁴⁵ Ежегодник ...2016 год, т. II (часть вторая), п. 49.

7) В данном проекте статьи вопрос о том, как следует осуществлять эти права, намеренно оставлен открытым для его решения с учетом соответствующих норм международного права. Подразумевается, что при применении прав нередко существует некая свобода усмотрения, обусловленная серьезностью последствий бедствия и зависящая от соответствующих норм, признающих или устанавливающих такие права. Более того, Комиссия сочла, что ссылка на «права человека» охватывает как права, так и ограничения, существующие в области международного права прав человека. Соответственно, ссылка на «права человека» относится к международному праву прав человека в целом, включая, в частности, вопрос о правах, допускающих или не допускающих отступления. Само по себе данное положение предусматривает право пострадавшего государства на приостановление или отступление, если оно признано в соответствии с действующими международными соглашениями, что также подтверждается заключительными словами «в соответствии с международным правом»⁴⁶.

34. В комментарии к проекту статьи 13, озаглавленной «Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь», Комиссия также подчеркнула следующее:

4) Комиссия считает, что обязанность пострадавшего государства обеспечивать в случае бедствия защиту и помощь тем, кто находится на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем, призвана содействовать сохранению жизни и достоинства жертв бедствия и гарантировать нуждающимся доступ к гуманитарной помощи. Эта обязанность имеет решающее значение для гарантированного обеспечения права на жизнь тех, кто оказался на территории пострадавшего государства или на территории под его юрисдикцией или контролем⁴⁷.

35. Комиссия также рассматривала общие обязательства государств в области прав человека и их взаимосвязи с другими международными обязательствами в контексте изменения климата, когда она занималась темой охраны атмосферы. Хотя вопрос об изменении климата как таковой был исключен из сферы охвата данной темы⁴⁸, нижеследующие положения могут служить *mutatis mutandis* источником вдохновения для Комиссии.

36. Проект руководящего положения 9 руководящих положений об охране атмосферы, принятых в 2021 году, гласит:

1. Нормы международного права, касающиеся охраны атмосферы, и другие соответствующие нормы международного права, включая, среди прочего, нормы [...] международного права прав человека, следует, насколько это возможно, выявлять, толковать и применять таким образом, чтобы сформировалась единая совокупность совместимых друг с другом обязательств в духе принципов гармонизации и системной интеграции и с целью избежания коллизий. Это следует делать в соответствии с применимыми нормами, изложенными в Венской конвенции о праве международных договоров, включая статью 30 и пункт 3 с) статьи 31, и принципами и нормами обычного международного права.

2. При разработке новых норм международного права, касающихся охраны атмосферы, и других соответствующих норм международного

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ *Ежегодник ... 2018 год*, т. II (часть вторая), приложение II, п. 14.

права государствам следует, насколько это возможно, прилагать усилия к тому, чтобы делать это гармоничным образом.

3. При применении пунктов 1 и 2 особое внимание следует уделять лицам и группам, которые особенно уязвимы с точки зрения атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. Такие группы могут включать в себя, среди прочего, коренные народы, население наименее развитых стран и население низинных прибрежных районов и малых островных развивающихся государств, затрагиваемых повышением уровня моря⁴⁹.

37. В комментарии к проекту руководящего положения 9 Комиссия отметила следующее:

10) Что касается международного права прав человека, то ухудшение состояния окружающей среды, включая загрязнение воздуха, изменение климата и разрушение озонового слоя, «может негативно сказаться на осуществлении прав человека». Связь между правами человека и окружающей средой, включая атмосферу, признается на практике. В принципе 1 Стокгольмской декларации сказано, что каждый человек «имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь». ...

11) В этой связи соответствующие права человека включают в себя «право на жизнь», «право на личную и семейную жизнь» и «право владеть имуществом», а также другие права, перечисленные в одиннадцатом пункте преамбулы Парижского соглашения ...

...

13) Одним из сложных вопросов связи между нормами международного права, касающимися охраны атмосферы, и правом прав человека является «разрыв» в их применении *ratione personae*. Если нормы международного права, касающиеся охраны атмосферы, применяются не только к государствам проживания потерпевших, но и к государствам происхождения вреда, то сфера применения договоров о правах человека ограничивается лицами, подлежащими юрисдикции государства. Таким образом, когда экологически вредные виды деятельности в одном государстве затрагивают людей в другом государстве, встает вопрос об интерпретации «юрисдикции» в контексте правозащитных обязательств. При интерпретации и применении этого понятия необходимо учитывать объект и цель договоров о правах человека. В своем консультативном заключении по делу *О правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории* Международный Суд признал при рассмотрении вопроса об экстратерриториальной юрисдикции, что, «хотя юрисдикция государств является прежде всего территориальной, она может иногда осуществляться за пределами национальной территории. С учетом объекта и цели Международного пакта о гражданских и политических правах было бы естественным, даже в подобном случае, чтобы государства — участники Пакта были обязаны соблюдать его положения».

...

18) Во втором предложении пункта 3 слова «могут включать, среди прочего» означают, что приведенные примеры не обязательно являются исчерпывающими. Коренные народы, как было отмечено в докладе Всемирного

⁴⁹ A/76/10, п. 39.

саммита коренных народов по изменению климата, «наиболее уязвимы к последствиям изменения климата, поскольку они живут в районах, наиболее подверженных воздействию изменения климата, и, как правило, являются наиболее неблагополучными в социально-экономическом отношении». Население наименее развитых стран также находится в особо уязвимом положении, поскольку оно зачастую живет в условиях крайней нищеты, не имея доступа к базовым инфраструктурным услугам и адекватной медицинской и социальной защите. Жители низменных районов и малых островных развивающихся государств, затрагиваемых повышением уровня моря, потенциально могут лишиться своих земель, что способно привести к перемещению и, в некоторых случаях, вынужденной миграции⁵⁰.

в) Особо уязвимые группы

38. В проекте статьи 6, озаглавленной «Гуманитарные принципы», проекта статей о защите людей в случае бедствий предусмотрено следующее: «Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтральности и беспристрастности и на основе недискриминации, с учетом потребностей лиц, находящихся в особо уязвимом положении». В комментарии к проекту статьи 6 Комиссия, в частности, разъяснила фразу «потребности лиц, находящихся в особо уязвимом положении» следующим образом:

7) ...Термин «уязвимое положение» применим как к группам лиц, так и к отдельным лицам. По этой причине предпочтение было отдано нейтральному выражению «уязвимое положение», а не выражениям «уязвимые группы» или «уязвимые лица». Уточняющее слово «особо» было использовано в результате признания того факта, что лица, пострадавшие в результате бедствия, по определению являются уязвимыми. ... Комиссия решила не включать в сам проект статьи перечень уязвимых групп, признавая относительный характер любой уязвимости. Важно было не столько составить строгую выборку особо уязвимых подгрупп из более широкой группы лиц, пострадавших или способных пострадать в результате бедствия, сколько признать, что принцип недискриминации включает в себя позитивное обязательство уделять особое внимание потребностям людей, находящихся в особо уязвимом положении. Термин «особо уязвимое положение» намеренно не ограничен и включает в себя не только категории лиц, которые ... обычно связываются с этим понятием, но и других возможных отдельных лиц (например, неграждан), которые могут оказаться особо уязвимыми в результате наступления бедствия⁵¹.

39. Тяжелое положение уязвимых лиц также рассматривается в проектах статей по вопросу о высылке иностранцев, принятых в 2014 году. В проекте статьи 15 устанавливаются особые требования в отношении высылки уязвимых лиц:

⁵⁰ Там же, п. 40. Стокгольмская конвенция (Стокгольм, 16 июня 1972 года), *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года* (United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.14) ([A/CONF.48/14/Rev.1](#) и Corr.1); Парижское соглашение (Париж, 12 декабря 2015 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3156, No. 54113, p. 259; *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории, Консультативное заключение, I.C.J. Reports 2004*, p. 136; и Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, p. 171.

⁵¹ *Ежегодник ... 2016 год*, т. II (часть вторая), п. 49.

1. Дети, пожилые люди, инвалиды, беременные женщины и другие уязвимые лица рассматриваются как таковые и подлежат обращению и защите с должным учетом их уязвимого положения.
 2. В частности, во всех действиях в отношении подвергаемых высылке детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка⁵².
40. В соответствующем комментарии Комиссия пояснила следующее:
- 3) Вряд ли можно перечислить в проекте статьи все категории уязвимых лиц, которые могли бы заслуживать особой защиты в рамках процедуры высылки. Наряду с непосредственно упомянутыми категориями лиц можно было бы упомянуть и других лиц, таких как лица, страдающие неизлечимой болезнью или болезнью, требующей особого ухода, который предположительно не может быть обеспечен или может быть существенно затруднен в вероятном государстве или государствах назначения. Включенная в него формулировка «и другие уязвимые лица» ясно указывает, что перечень, приведенный в пункте 1, не является исчерпывающим⁵³.

с) Защита земель и территорий коренных народов

41. Комиссия может счесть полезными для своей работы по данной теме определенные элементы проектов принципов, касающихся защиты окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами, принятых в 2022 году⁵⁴. Хотя сфера охвата проектов принципов ограничена «защитой окружающей среды до, во время или после вооруженного конфликта, включая ситуации оккупации», некоторые из содержащихся там проектов принципов, а также замечания Комиссии могут применяться *mutatis mutandis* в контексте повышения уровня моря.
42. В пункте 2 проекта принципа 5 содержится требование о том, чтобы государства предпринимали консультации и сотрудничество с коренными народами, когда их земли и территории страдают от определенных негативных последствий, хотя и в контексте вооруженного конфликта:
 2. В случае если вооруженный конфликт оказывает негативное воздействие на окружающую среду земель и территорий, которые населяют или традиционно используют коренные народы, государства предпринимаят надлежащие и эффективные консультации и сотрудничество с соответствующими коренными народами посредством надлежащих процедур, и в частности через их собственные представительные институты, с целью принятия восстановительных мер⁵⁵.
43. В комментарии к проекту принципа 5 Комиссия отметила следующее:
 - 4) Особая связь между коренными народами и окружающей их средой признается, защищается и закрепляется в таких международных инструментах, как Конвенция о коренных и племенных народах 1989 года (№ 169) Международной организации труда и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, а также в практике государств и в решениях международных судов и трибуналов. Исходя из этого было признано, что земли коренных народов имеют основополагающее значение для их коллективного физического и культурного выживания как народов.

⁵² Ежегодник...2014 год, т. II (часть вторая), п. 44.

⁵³ Там же, п. 45.

⁵⁴ A/77/10, п. 58.

⁵⁵ Там же.

5) Пункт 1 основан на пункте 1 статьи 29 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в которой провозглашается право коренных народов «на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель или территорий и ресурсов», и пункте 4 статьи 7 Конвенции № 169 МОТ, в котором признается, что «в сотрудничестве с соответствующими народами правительства осуществляют меры по защите и сохранению окружающей среды территорий, которые они заселяют». ...

...

10) [В случае вреда, причиненного в результате вооруженного конфликта,] соответствующие государства предпринимают надлежащие и эффективные консультации и сотрудничество с соответствующими коренными народами посредством надлежащих процедур, и в частности через их собственные представительные институты. Слово «предпринимают» отражает тот факт, что обязанность проводить консультации является установленной.

11) ... В любом случае консультации должны быть эффективными на практике, с тем чтобы не ставить под угрозу материальное право коренных народов на возмещение ущерба⁵⁶.

d) Право на доступ к информации

44. В проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности⁵⁷, принятые в 2001 году, Комиссия включила несколько положений, содержащих общие обязательства в области прав человека, в том числе относительно права на доступ к информации, которые могут иметь отношение к работе Комиссии над настоящей темой.

45. Согласно проекту статьи 13, озаглавленной «Информирование населения», государства обязаны «[предоставлять] населению, которое может быть затронуто деятельностью, подпадающей под сферу применения настоящей статьи, соответствующую информацию об этой деятельности, о сопряженном с ней риске и вреде, который может быть причинен, а также выясняют его мнения»⁵⁸. В пункте 1) соответствующего комментария Комиссия подробнее пояснила, что обязательство, закрепленное в проекте статьи, является двуединым: «а) предоставлять населению информацию, касающуюся этой деятельности, а также сопряженного с ней риска и вреда, и б) выяснять отношение населения к ней»⁵⁹.

46. Ниже в комментарии к проекту статьи 13 Комиссия отметила следующее:

3) Данная статья включена под влиянием новых тенденций в области международного права в целом и права окружающей среды, в том числе по вовлечению в процессы принятия решений лиц, чья жизнь, здоровье, имущество и окружающая среда могут быть затронуты такими решениями, путем предоставления им возможности изложить свою точку зрения и быть услышанными теми, кто отвечает за принятие окончательных решений».

⁵⁶ Там же, п. 59. Международная организация труда, Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (Женева, 27 июня 1989 года) (Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 год (№ 169)); и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года, приложение.

⁵⁷ Ежегодник...2001 год, т. II (часть вторая), п. 97.

⁵⁸ Там же, п. 97.

⁵⁹ Там же, п. 98.

...

10) ... в свете развития гуманитарного права участие населения как в рамках национального законодательства, так и в рамках международного права следует рассматривать как одно из прав человека, которое приобретает все большее значение⁶⁰.

47. В проекте статьи 15, касающейся недискриминации, предусмотрено следующее обязательство государств:

Если заинтересованные государства не достигли иной договоренности относительно защиты интересов физических и юридических лиц, которые могут подвергаться или подвергаются риску причинения значительного трансграничного вреда в результате какой-либо деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, государство не допускает дискриминации по признакам государственной принадлежности или местонахождения, или места, где может быть причинен вред, при обеспечении таким лицам доступа к судебным или иным процедурам, в соответствии со своей правовой системой, в целях защиты или иного надлежащего удовлетворения⁶¹.

В пункте 2) комментария к этому положению Комиссия подтверждает, что любое такое лицо должно пользоваться «таким же режимом, который предоставляется государством происхождения его собственным гражданам в случае причинения вреда внутри страны»⁶².

48. Наконец, в проекте принципа 23 проектов принципов, касающихся защиты окружающей среды в связи с вооруженными конфликтами, также предусмотрено обязательство государств и соответствующих международных организаций «[обмениваться] соответствующей информацией и [предоставлять] к ней доступ согласно своим обязательствам по применимому международному праву» «для содействия мерам по устранению вреда окружающей среде в результате вооруженного конфликта»⁶³.

49. В своем комментарии к проекту принципа 23 Комиссия, в частности, представила следующую дополнительную информацию о происхождении права на доступ к информации:

7) Право на доступ к информации в современном международном праве прав человека уходит своими истоками в статью 19 Всеобщей декларации прав человека и статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Как сказано в Замечании общего порядка № 34 по статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 19 следует толковать как включающий право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов.

8) Кроме того, становление права на экологическую информацию происходило в контексте Европейской конвенции о правах человека, например в рамках дела *Guerra and Others v. Italy*, в котором Европейский суд по правам человека постановил, что в соответствии со статьей 8 Конвенции (о праве на уважение частной и семейной жизни) истцы имеют право на экологическую информацию. Можно также сослаться на директиву Европейского союза о доступе общественности к экологической информации и на

⁶⁰ Там же, п. 98.

⁶¹ Там же, п. 97.

⁶² Там же, п. 98.

⁶³ A/77/10, п. 58.

связанное с этим постановление Европейского суда 2011 года. В дополнение к праву на неприкосновенность частной жизни право на экологическую информацию также основывается на праве на свободу выражения мнений (как, например, в деле *Claude-Reyes et al. v. Chile* в Межамериканском суде по правам человека).

9) В статье 2 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), «экологическая информация» определяется как любая информация о состоянии элементов окружающей среды, факторах, оказывающих или способных оказать воздействие на элементы окружающей среды, а также о состоянии здоровья и безопасности людей в той степени, в какой на них могут воздействовать эти элементы. Кроме того, в статье 4 Орхусской конвенции содержится требование о том, чтобы государства-участники «предоставляли общественности, в рамках национального законодательства, такую [экологическую] информацию». Это обязательство предполагает обязанность государств собирать такую экологическую информацию, чтобы предоставлять ее общественности, если и когда поступит соответствующий запрос. Аналогичные положения содержатся также в Региональном соглашении о доступе к информации, участии общественности и правосудии в вопросах, касающихся окружающей среды, в Латинской Америке и Карибском бассейне (Соглашении Эскасу), принятом 4 марта 2018 года⁶⁴.

2. Принцип невыдворения в контексте повышения уровня моря

а) Общие соображения и применимость принципа невыдворения

50. Принцип невыдворения рассматривался во втором тематическом документе, в частности в связи с Соображениями, принятыми Комитетом по правам человека в деле *Тейтиота против Новой Зеландии*⁶⁵, когда Комитет пришел к следующему заключению:

Комитет считает, что 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

⁶⁴ Там же. European Court of Human Rights, *Guerra and Others v. Italy*, Judgment, 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information; European Court of Justice, *Office of Communications v. Information Commissioner*, case C-71/10, Judgment, 28 July 2011; Inter-American Court of Human Rights, *Case of Claude-Reyes et al. v. Chile*, Judgment (merits, reparations and costs) 19 September 2006, Series C, No. 151 (2006); Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхусская конвенция) (Орхус, 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 (Эскасу, 4 марта 2018 года) (Соглашение Эскасу), *ibid.*, No. 56654 (volume number has yet to be determined), URL: <https://treaties.un.org>.

⁶⁵ CCPR/C/127/D/2728/2016.

несовместимыми с правом на достойную жизнь еще до того, как страна будет затоплена⁶⁶.

51. Принцип невыдворения был признан в Конвенции о статусе беженцев⁶⁷ в виде запрещения высылки беженцев или их принудительного возвращения в государства, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие преследований на определенных основаниях. Хотя первоначально принцип невыдворения использовался как специальный термин, применимый только к беженцам, он, возможно, стал шире пониматься и применяться; потенциально он применим также к лицам, ищущим защиты от перемен, вызванных изменением климата, таких как повышение уровня моря.

52. Например, прямая ссылка на этот принцип была впоследствии включена в различные документы по правам человека, такие как Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁶⁸ и Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений⁶⁹, с более широкой сферой применения, т.е. применимость к иностранцам, не обязательно имеющим право на статус беженцев⁷⁰.

53. Поскольку такое более широкое понимание принципа невыдворения включает не только возвращение, но и возможность высылки, проекты статей по вопросу о высылке иностранцев также приобретают особое значение для рассматриваемой темы. В пункте 1 проекта статьи 1 предусмотрено следующее: «Настоящие проекты статей применяются к высылке государством иностранцев, которые находятся на его территории»⁷¹. В соответствующем комментарии Комиссия объяснила сферу охвата проектов статей как *ratione personae*:

2) Предусматривая положение о том, что проекты статей применяются к высылке государством иностранца, который находится на его территории, пункт 1 одновременно определяет сферу охвата проектов статей *ratione materiae* и *ratione personae*. ... Что касается сферы охвата *ratione personae*, а именно круга лиц, охватываемых проектами статей, то из пункта 1 следует, что проекты статей применяются в отношении высылки любого иностранца, находящегося на территории высылающего государства, без проведения различия между разными категориями соответствующих лиц, в частности между иностранцами, законно пребывающими на территории высылающего государства, иностранцами, не имеющими законных

⁶⁶ Там же, п. 9.11.

⁶⁷ Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545, p. 150, art. 33.

⁶⁸ 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. 3).

⁶⁹ Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (Нью-Йорк, 20 декабря 2006 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2716, No. 48088, p. 3, art. 16.

⁷⁰ В своем Замечании общего порядка № 31 (2004 год) (п. 12) Комитет по правам человека подтвердил, что в Международном пакте о гражданских и политических правах также имеется подразумеваемое обязательство такого рода:

[П]редусмотренное в статье 2 обязательство государств-участников уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их контролем лицам признаваемые Пактом права влечет за собой обязательство не экстрадировать, не депортировать, не высылать и не выдворять каким-либо иным образом лицо со своей территории, когда имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозместимого вреда, такого, как предусмотренный в статьях 6 и 7 Пакта, будь то в страну, в которую планируется выдворить данное лицо, или в любую страну, в которую данное лицо может быть выслано впоследствии.

⁷¹ *Ежегодник... 2014 год*, т. II (часть вторая), п. 44.

оснований для пребывания, беженцами, перемещенными лицами, просителями убежища, получившими убежище лицами или апатридами. ...

...

5) ... из сферы применения проектов статей не исключаются другие категории иностранцев, которые пользуются особой защитой в силу международного права, такие как беженцы, апатриды, а также трудящиеся-мигранты и члены их семей. При этом понимается, что применение положений проектов статей к этой категории иностранцев не затрагивает применения в отношении них специальных норм, которые могут регулировать тот или иной аспект, касающийся их высылки с территории государства. Перемещенные лица по смыслу соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций также не исключаются из сферы применения проектов статей⁷².

b) Требование в отношении законности

54. Во втором предложении проекта статьи 3 проектов статей по вопросу о высылке иностранцев предусмотрено следующее: «Высылка осуществляется в соответствии с настоящими проектами статей, без ущерба для других применимых норм международного права, в частности касающихся прав человека»⁷³. В соответствующем комментарии Комиссия отметила следующее:

2) «Во втором предложении проекта статьи 3 упоминается, что осуществление права на высылку регламентируется настоящими проектами статей без ущерба для других применимых норм международного права». Далее было подчеркнуто, что «особое упоминание прав человека обусловлено той важностью, которую их соблюдение приобретает в контексте высылки; об их важности также свидетельствуют многочисленные положения проектов статей, которые посвящены всевозможным аспектам защиты прав человека иностранцев, подвергаемых высылке»⁷⁴.

55. Признавая неотъемлемое право государства высылать то или иное лицо со своей территории, проекты статей предусматривают ряд соответствующих обязательств, с тем чтобы гарантировать права иностранца, подлежащего высылке.

56. В проекте статьи 4 устанавливается основополагающее условие законности, которое должно соблюдаться при осуществлении государством своего права высылать иностранцев со своей территории: «Иностранец может быть выслан только на основании решения, принятого в соответствии с законом»⁷⁵.

57. В соответствующем комментарии Комиссия пояснила следующее:

3) Требование о соблюдении закона логически вытекает из положения о том, что высылка должна осуществляться в правовом поле. Прерогатива государства регламентировать условия высылки на своей территории в пределах международного права предполагает его обязанность по соблюдению своих норм, установленных во внутреннем праве, или норм, принятых им на себя в этой области. ... К тому же это требование прочно укоренилось в международном праве прав человека — как универсальном, так и региональном⁷⁶.

⁷² Там же, п. 45.

⁷³ Там же, п. 44.

⁷⁴ Там же, п. 45.

⁷⁵ Там же, п. 44.

⁷⁶ Там же, п. 45.

58. Требование в отношении законности также содержится в проекте статьи 5, озаглавленной «Основания для высылки». Согласно пункту 2 этого проекта статьи «государство может высылать иностранца только на основании, которое предусмотрено законом», а в соответствии с пунктом 4 государство «не вправе высылать иностранца на основании, которое противоречит его обязательствам по международному праву»⁷⁷.

59. В соответствующем комментарии Комиссия подтверждает следующее:

3) Пункт 2 проекта статьи 5 устанавливает основополагающее требование о том, что мотивы высылки должны быть предусмотрены законом. Под «законом» здесь должно пониматься внутреннее право высылающего государства. Иными словами, международное право считает условием правомерности решения о высылке то, что это решение основывается на мотивах, предусмотренных в праве высылающего государства.

...

5) Пункт 4 проекта статьи 5 имеет единственную цель — напомнить о запрещении высылки иностранца по основаниям, противоречащим обязательствам высылающего государства по международному праву. Такой запрет, в частности, охватывал бы высылку по дискриминационным основаниям по смыслу проекта статьи 14 [о запрете дискриминации] ниже. Следует уточнить, что выражение «его обязательствам по международному праву» не означает, что государство может допускать ограничительное толкование этих обязательств, чтобы уклониться от выполнения других международно-правовых обязательств, действующих в отношении этого государства⁷⁸.

с) Процессуальные гарантии

60. В проектах статей по вопросу о высылке иностранцев также излагается ряд прав и гарантий для иностранцев, подлежащих высылке, и соответствующие обязательства высылающего государства, которые могут быть актуальными для рассмотрения Исследовательской группой принципа невыдворения в контексте защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря.

61. Общий запрет коллективной высылки иностранцев предусмотрен в проекте статьи 9, первые три пункта которой гласят следующее:

1. Для целей настоящего проекта статьи коллективная высылка означает высылку иностранцев как группы.
2. Коллективная высылка иностранцев запрещается.
3. Государство может одновременно высылать членов группы иностранцев при условии, что высылка осуществляется после и исходя из оценки конкретного дела каждого отдельного члена такой группы в соответствии с настоящими проектами статей⁷⁹.

62. В пункте 2) соответствующего комментария Комиссия напоминает, что запрет коллективной высылки «непосредственно включен в целый ряд международных договоров о правах человека»⁸⁰, включая Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Американскую

⁷⁷ Там же, п. 44.

⁷⁸ Там же, п. 45.

⁷⁹ Там же, п. 44.

⁸⁰ Там же, п. 45.

конвенцию о правах человека, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека), Африканскую хартию прав человека и народов и Арабскую хартию прав человека⁸¹.

63. Комиссия далее пояснила следующее:

4) Запрет коллективной высылки иностранцев, предусмотренный в пункте 2 проекта статьи 9, следует рассматривать в свете пункта 3, который разъясняет и уточняет условия, при которых могут быть одновременно высланы члены группы иностранцев, чтобы такая мера не считалась коллективной высылкой по смыслу проекта статей⁸².

64. Проекты статей 13–25 составляют третью часть проектов статей, охватывающую вопросы защиты прав подлежащих высылке иностранцев.

65. В проекте статьи 13 содержится общее и всеобъемлющее обязательство высылающего государства уважать человеческое достоинство и права человека подлежащих высылке иностранцев, сформулированное следующим образом:

1. Все подлежащие высылке иностранцы на всех стадиях процесса высылки имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

2. Они имеют право на уважение их прав человека, включая права, изложенные в настоящих проектах статей⁸³.

66. В комментарии к проекту статьи 13 Комиссия далее пояснила:

2) Общий принцип уважения достоинства любого высылаемого иностранца имеет особое значение ввиду того, что нередко такие иностранцы в процессе высылки подвергаются грубому обращению, которое, даже не являясь непременно жестоким, бесчеловечным или унижительным, представляет собой посягательство на человеческое достоинство. Выражение «достоинство, присущее человеческой личности», взятое из статьи 10 Международного пакта о гражданских и политических правах, призвано указать, что достоинство, о котором здесь идет речь, должно пониматься как неотъемлемое свойство каждого человека.

3) ... Разумеется, высылающее государство обязано соблюдать по отношению к подлежащему высылке иностранцу все обязательства в области защиты прав человека, которые возложены на него как по международным договорам, участником которых оно является, так и по общему международному праву. Наряду с этим уточнением в данном контексте следует особо отметить Декларацию о правах человека в отношении лиц, не

⁸¹ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Нью-Йорк, 18 декабря 1990 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, No. 39481, p. 3; Американская конвенция о правах человека: «Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика» (Сан-Хосе, 22 ноября 1969 года), *ibid.*, vol. 1144, No. 17955, p. 123; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) (Рим, 4 ноября 1950 года), *ibid.*, vol. 213, No. 2889, p. 221; Африканская хартия прав человека и народов (Найроби, 27 июня 1981 года), *ibid.*, vol. 1520, No. 26363, p. 217; и Арабская хартия прав человека, принятая на шестнадцатой сессии Саммита Лиги арабских государств, прошедшей в Тунисе в мае 2004 года (CHR/NONE/2004/40/Rev.1; пересмотренный и обновленный вариант) (Тунис, 22 и 23 мая 2004 года), см. Boston University International Law Journal, vol. 24, No. 2 (2006), p. 147).

⁸² *Ежегодник... 2014 год*, т. II (часть вторая), п. 45.

⁸³ Там же, п. 44.

являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятую Генеральной Ассамблеей 13 декабря 1985 года⁸⁴.

67. Проект статьи 14 отражает запрет дискриминации, сформулированный следующим образом: «Высылающее государство уважает права иностранца, подлежащего высылке, без какой бы то ни было дискриминации, в частности на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства либо на любом другом основании, не допускаемом международным правом»⁸⁵.

68. В комментарии к проекту статьи 14 Комиссия привела следующие уточнения касательно перечня запрещенных оснований для дискриминации:

3) Перечень запрещенных оснований для дискриминации, содержащийся в проекте статьи 14, основан на перечне в пункте 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, который лишь дополнен основанием «этнического происхождения», а также ссылкой на «любое другое основание, не допускаемое международным правом». Непосредственное упоминание «этнического происхождения» в этом проекте статьи обосновано как бесспорным характером запрещения в современном международном праве дискриминации по этому признаку, так и тем, что вопросы этнического происхождения имеют непосредственное отношение к контексту высылки иностранцев. Формулировка «любое другое основание, не допускаемое международным правом» явно указывает на неисчерпывающий характер перечня запрещенных оснований дискриминации, включенного в проект статьи 14⁸⁶.

69. Проекты статей 16–20 касаются защиты, требуемой в высылающем государстве, и охватывают обязательство высылающего государства защищать право на жизнь иностранца, подлежащего высылке; запрет пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; обязательство уважать право на семейную жизнь; обязательства, касающиеся заключения под стражу иностранца для цели высылки; и защиту имущества подлежащего высылке иностранца.

70. Что касается оснований, на которых высылка запрещена, то в пункте 1 статьи 23, озаглавленной «Обязательство не высылать иностранца в государство, в котором его жизнь находилась бы под угрозой», предусмотрено следующее: «Иностранец не подлежит высылке в государство, в котором его жизнь находилась бы под угрозой на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства либо на любом другом основании, не допускаемом международным правом»⁸⁷.

71. В соответствующем комментарии Комиссия отметила следующее:

1) Проект статьи 23 связан с защитой жизни иностранца, подлежащего высылке, с учетом ситуации в государстве назначения. В пункте 1 этого проекта статьи предусмотрен запрет высылки иностранца «в государство, в котором его жизнь или свобода находились бы под угрозой» по любой из причин, перечисленных в проекте статьи 14, где содержится обязательство

⁸⁴ Там же, п. 45. См. также резолюцию 40/144 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 года, приложение.

⁸⁵ *Ежегодник... 2014 год*, т. II (часть вторая), п. 44.

⁸⁶ Там же, п. 45.

⁸⁷ Там же, п. 44.

в отношении недискриминации. Формулировка, где речь идет о государстве, «в котором его жизнь и свобода находились бы под угрозой», ограничивающая пределы такого запрещения высылки, соответствует содержанию статьи 33 Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, закрепляющей запрет принудительного возвращения, но при этом не распространяет на всех иностранцев запрет высылки или принудительного возвращения беженца в государство, где его свобода находилась бы под угрозой.

2) Запрещенные основания для дискриминации, перечисленные в проекте статьи 14 и воспроизведенные в проекте статьи 23, аналогичны тем, которые фигурируют в пункте 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. Поэтому нет никакой веской причины для того, чтобы перечень оснований для дискриминации, содержащийся в проекте статьи 23, был меньше, чем в проекте статьи 14. В частности, перечень оснований, который содержится в статье 33 Конвенции о статусе беженцев, является слишком кратким для данного контекста, где необходимо охватить не только случай людей, соответствующих определению понятия «беженец», но и иностранцев в целом, причем в широком разнообразии возможных ситуаций. Что касается запрета любой дискриминации на основе сексуальной ориентации, то в международной практике и юриспруденции прослеживается тенденция в этом направлении, однако этот запрет пока не получил универсального признания⁸⁸.

72. В проекте статьи 24, озаглавленной «Обязательство не высылать иностранца в государство, в котором он может быть подвергнут пыткам и бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания», указывается следующее: «Государство не высылает иностранца в государство, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания»⁸⁹.

73. В соответствующем комментарии Комиссия пояснила следующее:

1) Источником формулировки проекта статьи ... является статья 3 Конвенции 1984 года против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Однако запрет на принудительное возвращение, предусмотренный в статье 3 Конвенции, ограничивается только актами пыток. Следовательно, это обязательство не распространяется на ситуации, когда есть серьезные основания полагать, что подлежащий высылке иностранец будет подвергнут жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию. Проект статьи 24 в свою очередь расширяет сферу защиты, предусмотренную этой договорной нормой, поскольку обязательство в отношении невысылки, закрепленное в этом проекте статьи, охватывает не только пытки, но и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания⁹⁰.

d) Государство назначения и высылка лиц без гражданства

74. Проект статьи 22 проектов статей по вопросу о высылке иностранцев касается вопроса о государстве назначения и о высылке апатридов. Пункт 2 может представлять особый интерес для Исследовательской группы, поскольку он может применяться *mutatis mutandis* к ситуации, когда территория того или иного

⁸⁸ Там же, п. 45.

⁸⁹ Там же, п. 44.

⁹⁰ Там же, п. 45.

государства стала непригодной для жизни либо когда такое государство полностью прекратило существовать вследствие повышения уровня моря:

2. При невозможности определить государство гражданства или любое другое государство, несущее обязательство по приему иностранца в соответствии с международным правом, и если никакое другое государство не желает принять этого иностранца, такой иностранец может быть выслан в любое государство, где он имеет право на въезд или пребывание, или в соответствующих случаях в государство, из которого он прибыл в высылающее государство⁹¹.

75. В соответствующем комментарии Комиссия уточнила следующее:

3) Пункт 2 проекта статьи 22 касается ситуации, в которой нельзя определить ни государство гражданства, ни любое другое государство, которое несло бы обязанность принять иностранца в соответствии с международным правом. На этот случай указывается, что иностранец может быть выслан в любое государство, где он имеет право на въезд или пребывание, или в соответствующих случаях — в государство, из которого он прибыл в высылающее государство. Концовка пункта («государство, из которого он прибыл в высылающее государство») должна пониматься как обозначающая прежде всего государство посадки на борт, хотя выбранная формулировка достаточно широка, чтобы в равной степени охватывать ситуации, в которых иностранец прибыл на территорию высылающего государства не воздушным транспортом, а другим способом.

4) Соглашения о реадмиссии играют важную роль при определении государства назначения высылаемого иностранца. Эти соглашения относятся к широкой области международного сотрудничества, в которой государства предпринимают суверенные шаги, руководствуясь различными соображениями, которые никак нельзя облечь в нормативные стандарты посредством кодификации. Поэтому договоры такого рода должны осуществляться на основе уважения соответствующих норм международного права, в частности касающихся защиты прав человека иностранцев, подлежащих высылке.

5) Определение в соответствии с проектом статьи 22 государства назначения иностранца, подлежащего высылке, должно осуществляться с соблюдением обязательств, изложенных в пункте b) проекта статьи 6 (запрет принудительного возвращения) и в проектах статей 23 и 24, в которых предусмотрен запрет высылки иностранцев в государство, где их жизни или свободе угрожает опасность, или в государство, где этот иностранец может быть подвергнут пыткам и бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания⁹².

76. При рассмотрении особой ситуации, когда лица могут столкнуться с возможностью возвращения или высылки в какую-то третью страну после того, как они утратили свое гражданство и стали апатридами в результате повышения уровня моря, Исследовательская группа может также счесть уместным проект статьи 7 проектов статей по вопросу о высылке иностранцев: «Настоящие проекты статей не наносят ущерба правилам международного права, касающимся лиц без гражданства, и в частности правилу, согласно которому государство не

⁹¹ Там же, п. 44.

⁹² Там же, п. 45.

высылает лиц без гражданства, законно находящихся на его территории, иначе как на основаниях национальной безопасности или публичного порядка»⁹³.

77. В комментарии к проекту статьи 7 разъясняется:

3) Как и подпункт а) проекта статьи 6, касающийся беженцев, проект статьи 7 воспроизводит содержание пункта 1 статьи 31 Конвенции о статусе апатридов. И в этом случае ограничение оснований для высылки затрагивает лишь апатридов, присутствие которых на территории высылающего государства является законным.

4) Проект статьи 7 не содержит положения, параллельного пункту б) проекта статьи 6 о беженцах, которое предусматривало бы обязательство невозвращения. Апатриды, как и любые другие иностранцы, подлежащие высылке, пользуются защитой, которая в целом признается за иностранцами в проектах статей 23 и 24 ниже⁹⁴.

3. Определение понятия «беженец»

78. При рассмотрении других вопросов, касающихся защиты лиц в контексте повышения уровня моря, Исследовательская группа может также счесть уместными следующие положения проектов статей по вопросу о высылке иностранцев, которые касаются норм международного права в отношении беженцев и, говоря конкретнее, определения понятия «беженец»⁹⁵.

79. В проекте статьи 6 предусмотрено следующее в отношении высылки беженцев:

Настоящие проекты статей не наносят ущерба правилам международного права, касающимся беженцев, а также любым более благоприятным правилам или практике в области защиты беженцев, и в частности следующим правилам:

а) государство не вправе высылать беженца, законно находящегося на его территории, иначе как на основаниях национальной безопасности или публичного порядка;

б) государство не вправе каким бы то ни было образом высылать или возвращать (*refouler*) беженца к границам территорий, где жизнь и свобода такого лица были бы поставлены под угрозу ...⁹⁶.

80. В соответствующем комментарии Комиссия рассмотрела определение понятия «беженец» в более широком плане, чем в Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года:

2) Термин «беженец» должен пониматься не только в свете общего определения, содержащегося в статье 1 Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, которое было дополнено статьей 1 Протокола о статусе беженцев от 31 января 1967 года, отменившей географические и временные ограничения, предусмотренные в определении 1951 года, но и с учетом последовавших затем изменений в этой области, включая практику Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев В этой связи следует отметить, в частности, более общее определение термина «беженец», которое содержится в Конвенции

⁹³ Там же, п. 44.

⁹⁴ Там же, п. 45.

⁹⁵ См. также [A/CN.4/752](#), пп. 262–270.

⁹⁶ *Ежегодник ... 2014 год*, т. II (часть вторая), п. 44.

[Организации африканского единства] по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке от 10 сентября 1969 года.

3) Термин «правила международного права, касающиеся беженцев» следует понимать как охватывающий все конвенционные нормы о беженцах на универсальном, региональном и субрегиональном уровнях, а также соответствующие обычно-правовые нормы, которым данный проект статей не наносит ущерба⁹⁷.

4. Международное сотрудничество и помощь в чрезвычайных ситуациях и снижение риска бедствий

а) Международное сотрудничество

81. Комиссия рассматривала вопрос о международном сотрудничестве несколько раз в своей прошлой работе. Подборка приводимых ниже выдержек составлена из элементов, которые, не затрагивая конкретно вопроса о повышении уровня моря, могли бы быть применимы *mutatis mutandis* в контексте повышения уровня моря и, следовательно, помочь Комиссии в рассмотрении обеих подтем.

82. Исследовательская группа подчеркнула, что проекты статей о защите людей в случае бедствий являются одним из текстов Комиссии, имеющих самое непосредственное отношение к ее работы над нынешней темой⁹⁸. Проекты статей касаются главным образом международного сотрудничества. В частности, важность сотрудничества особо отмечается в четвертом пункте преамбулы: «памятуя о фундаментальной ценности солидарности в международных отношениях и важности укрепления международного сотрудничества в отношении всех этапов бедствия»⁹⁹.

83. В своем комментарии к преамбуле Комиссия пояснила следующее:

5) Четвертый пункт преамбулы напоминает об основополагающей ценности солидарности в международных отношениях, а также о важности укрепления международного сотрудничества в отношении всех этапов бедствия, причем эти две концепции являются ключевыми основаниями для данной темы и они не могут толковаться как ограничивающие суверенитет пострадавших государств и их прерогативы в рамках международного права. Использование формулировки «[в отношении] всех этапов бедствия» показывает, что в сферу охвата проекта статей входят все элементы всего цикла бедствия в зависимости от обстоятельств¹⁰⁰.

84. Проект статьи 7 проекта статей касается непосредственно обязанности сотрудничать и предусматривает следующее: «При применении настоящего проекта статей государства в соответствующих случаях сотрудничают между собой, с Организацией Объединенных Наций, с участниками Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и с другими оказывающими помощь акторами»¹⁰¹.

85. В своем комментарии к проекту статьи 7 Комиссия уточнила следующее:

⁹⁷ Там же, п. 45. Конвенция, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке (Аддис-Абеба, 10 сентября 1969 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1001, No. 14691, p. 45.

⁹⁸ A/77/10, п. 223.

⁹⁹ Ежегодник ...2016 год, т. II (часть вторая), п. 48.

¹⁰⁰ Там же, п. 49.

¹⁰¹ Там же, п. 48.

1) Для защиты людей в случае бедствий крайне важно эффективное международное сотрудничество. Обязанность сотрудничать прочно утвердилась в качестве принципа международного права и зафиксирована в многочисленных международных инструментах. Она закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций, в частности со ссылкой на гуманитарный контекст, через призму которого рассматривается защита людей в случае бедствий. ...

2) Сотрудничество приобретает особое значение в связи с международным правом прав человека и обязательствами, взятыми на себя государствами. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах прямо указано, что международное сотрудничество является средством осуществления закрепленных в нем прав. Это было подтверждено и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его общих замечаниях, касающихся осуществления конкретных прав, гарантируемых Пактом. Международному сотрудничеству было отведено особое место в принятой в 2006 году Конвенции о правах инвалидов, которая вновь подтверждает существующие международные обязательства в отношении инвалидов «в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия».

...

5) Основной особенностью деятельности в области оказания помощи при ликвидации последствий бедствий является международное сотрудничество не только между государствами, но и с межправительственными и неправительственными организациями. ...

6) В проекте статьи 7 признается решающее значение международного сотрудничества для оказания международной помощи при ликвидации последствий стихийных бедствий, а также для снижения риска бедствий. В нем отражено юридическое обязательство различных задействованных сторон. Характер обязанности сотрудничать может различаться в зависимости от актора, а также от контекста обращения за помощью и ее оказания. ... В связи с этим Комиссия добавила слова «в соответствующих случаях», которые уточняют смысл всего проекта статьи: с одной стороны, они служат отсылкой к конкретным существующим нормам, устанавливающим характер обязательства сотрудничества между различными упомянутыми в проекте статьи акторами, а, с другой стороны, предполагают некую степень усмотрения на местах, при определении того, «соответствует» ли случаю такое сотрудничество. Они уточняют скорее не предполагаемый уровень сотрудничества, а тех акторов, с которыми это сотрудничество следует вести¹⁰².

86. Комиссия коснулась форм сотрудничества при реагировании на бедствия в проекте статьи 8, который гласит следующее: «Сотрудничество при реагировании на бедствия включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области ликвидации последствий бедствий, а также предоставление персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов»¹⁰³.

¹⁰² Там же, п. 49. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года), *United Nations, Treaty Series*, vol. 993, No. 14531, p. 3; и Конвенция о правах инвалидов (Нью-Йорк, 13 декабря 2006 года), *ibid.*, vol. 2515, No. 44910, p. 3.

¹⁰³ *Ежегодник ...2016 год*, т. II (часть вторая), п. 48.

87. В своем комментарии к проекту статьи 8 Комиссия дала дополнительные разъяснения в отношении различных форм, которые может принимать сотрудничество между пострадавшими государствами, оказывающими помощь государствами и другими оказывающими помощь акторами в контексте реагирования на бедствия:

4) В то время как в проекте статьи оговорены конкретные формы сотрудничества, данный перечень не является исчерпывающим, а, напротив, служит иллюстрацией основных областей, где такое сотрудничество может быть уместно в зависимости от обстоятельств. Неисчерпывающий характер перечня подчеркнут использованием слова «включает в себя» и его аналогов на других официальных языках. Комиссия решила, что перечисленные формы являются основными областями, в которых сотрудничество может быть оправдано, и что эти формы достаточно обобщены, чтобы охватить широкий спектр совместных действий. Таким образом, сотрудничество может включать в себя упомянутые виды деятельности, но не ограничивается ими; не исключаются и другие формы сотрудничества, не указанные в настоящем проекте статьи, как, например, финансовая поддержка; передача технологий, охватывающая, среди прочего, технологии дистанционного зондирования; обучение; обмен информацией; проведение совместных учений и планирование; и осуществление оценок потребностей и обзор ситуации.

...

6) Возможные формы сотрудничества неизбежно будут зависеть от ряда факторов, включая, в частности, характер бедствия, потребности пострадавших лиц и потенциал пострадавшего государства и других оказывающих помощь акторов. ... Поэтому проект статьи должен восприниматься не в качестве перечня действий, которые могут быть предприняты оказывающим помощь государством, а как указание на те области, где может быть целесообразно согласование усилий как пострадавшего государства, так и других оказывающих помощь акторов посредством консультаций¹⁰⁴.

88. Помимо этого, Комиссия рассматривала вопрос о международном сотрудничестве, в том числе в чрезвычайных ситуациях, в проектах статей по праву трансграничных водоносных горизонтов, принятых в 2008 году¹⁰⁵. Хотя проекты статей касаются международного сотрудничества в отношении использования и охраны водоносных горизонтов, а не охраны людей как таковой, некоторые положения могут, тем не менее, представлять интерес для Исследовательской группы в ее работе на тему повышения уровня моря с точки зрения международного права.

89. В пункте 1 проекта статьи 7, касающейся общего обязательства сотрудничать, предусмотрено следующее: «Государства водоносного горизонта сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, устойчивого развития, взаимной выгоды и добросовестности в целях достижения справедливого и разумного использования и надлежащей защиты их трансграничных водоносных горизонтов или систем водоносных горизонтов»¹⁰⁶.

90. В проекте статьи 17, касающейся реагирования на чрезвычайные ситуации, предусмотрено следующее:

¹⁰⁴ Там же, п. 49.

¹⁰⁵ *Ежегодник... 2008 год*, т. II (часть вторая), п. 53.

¹⁰⁶ Там же, п. 53.

4. Государства оказывают научное, техническое, материально-техническое и иное содействие другим государствам, в которых возникла чрезвычайная ситуация. Содействие может включать координацию международных чрезвычайных мер и сообщений, направление подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставление специального оборудования и припасов, экспертную научно-техническую помощь и гуманитарную помощь¹⁰⁷.

91. В своем комментарии к проекту статьи 17 Комиссия отметила следующее:

9) В пункте 4 устанавливается обязательство всех государств оказывать помощь независимо от того, отражается ли на них в какой-либо мере серьезный ущерб, являющийся последствием чрезвычайной ситуации. ... Необходимая помощь связана с координацией чрезвычайных действий и сообщений, направлением подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставлением специального оборудования и припасов, экспертной научно-технической и гуманитарной помощью¹⁰⁸.

92. Комиссия также касалась вопроса о международном сотрудничестве в своей работе над проектами статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности¹⁰⁹. Хотя предмет проектов статей выходит за рамки подтемы защиты лиц, пострадавших в результате повышения уровня моря, некоторые положения и комментарии к ним могут иметь отношение к работе Исследовательской группы.

93. В проекте статьи 4 проектов статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности предусмотрено следующее в отношении сотрудничества: «Заинтересованные государства добросовестно сотрудничают и, в случае необходимости, запрашивают содействие одной или нескольких компетентных международных организаций в предотвращении значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска»¹¹⁰.

94. В соответствующем комментарии Комиссия отметила следующее:

1) Принцип сотрудничества между государствами является основополагающим в деле разработки и осуществления эффективной политики предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае сведения к минимуму риска его причинения. Требование о сотрудничестве государств распространяется на все фазы планирования и осуществления¹¹¹.

95. В пункте 1 проекта статьи 9, посвященной консультациям относительно превентивных мер, предусмотрено следующее: «Заинтересованные государства, по запросу любого из них, приступают к консультациям в целях достижения приемлемых решений относительно мер, которые должны быть приняты для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска»¹¹². В пункте 2) соответствующего комментария Комиссия подчеркнула следующее: «Стороны должны начать консультации добросовестно и с учетом законных интересов друг друга»¹¹³.

¹⁰⁷ Там же, п. 53.

¹⁰⁸ Там же, п. 54.

¹⁰⁹ *Ежегодник... 2001 год*, т. II (часть вторая), п. 97.

¹¹⁰ Там же, п. 97.

¹¹¹ Там же, п. 98.

¹¹² Там же, п. 97.

¹¹³ Там же, п. 98.

96. Согласно проекту статьи 16, «[г]осударство происхождения разрабатывает планы чрезвычайных мер на случай чрезвычайных ситуаций, при необходимости, действуя в сотрудничестве с государством, которое может быть затронуто, и компетентными международными организациями»¹¹⁴.

97. В соответствующем комментарии Комиссия пояснила следующее:

2) Хотя государства происхождения несут главную ответственность за разработку планов экстренных мер, во многих случаях такие планы целесообразнее составлять в сотрудничестве с другими государствами, которые могут быть затронуты, и компетентными международными организациями. ... Можно добавить, что наибольшая эффективность координации мер реагирования, возможно, будет обеспечена компетентной международной организацией, членами которой являются заинтересованные государства¹¹⁵.

98. Комиссия также коснулась вопроса о международном сотрудничестве в своих проектах руководящих положений об охране атмосферы, принятых в 2021 году¹¹⁶. В проекте руководящего положения 8 предусмотрено следующее:

1. Государства несут обязательство сотрудничать, когда это уместно, друг с другом и с соответствующими международными организациями в целях охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации.

2. Государства несут обязательство сотрудничать, когда это уместно, друг с другом и с соответствующими международными организациями в целях охраны атмосферы от атмосферного загрязнения и атмосферной деградации¹¹⁷.

99. В соответствующем комментарии Комиссия отметила следующее:

1) Международное сотрудничество является центральным элементом всего свода настоящих проектов руководящих положений. Концепция международного сотрудничества в международном праве также претерпела значительные изменения и в значительной мере строится сегодня на понятии общности интересов международного сообщества в целом. ...

...

5) ... Сотрудничество могло бы осуществляться в различных формах. В пункте 2 проекта этого руководящего положения, в частности, подчеркивается важность сотрудничества в деле расширения научных и технических знаний, касающихся причин и воздействий атмосферного загрязнения и атмосферной деградации. В пункте 2 также выделяется обмен информацией и совместный мониторинг¹¹⁸.

б) Внешняя помощь

100. В проекте статьи 11 проекта статей о защите людей в случае бедствий Комиссия коснулась вопроса об обязанности пострадавшего государства обращаться за внешней помощью: «В той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал реагирования пострадавшего государства, пострадавшее государство обязано обращаться за помощью в соответствующих случаях к

¹¹⁴ Там же, п. 97.

¹¹⁵ Там же, п. 98.

¹¹⁶ [A/76/10](#), п. 39.

¹¹⁷ Там же, п. 39.

¹¹⁸ Там же, п. 40.

другим государствам, Организации Объединенных Наций и другим вероятным оказывающим помощь акторам»¹¹⁹.

101. В своем комментарии к этому проекту статьи Комиссия дала следующие разъяснения:

1) ... В проекте этой статьи подтверждается обязательство пострадавшего делать все возможное для оказания помощи людям, находящимся на территории под его юрисдикцией или контролем. Кроме того, в основе данной обязанности пострадавшего государства в той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал реагирования, лежит также обязанность сотрудничать. В проекте статьи 7 утверждается, что обязанность сотрудничать лежит не только на вероятных оказывающих помощь государствах и других вероятных оказывающих помощь акторах, но и на пострадавших государствах в соответствующих случаях. Комиссия полагает, что, когда национальный потенциал пострадавшего государства явно превышен, обращение за помощью является уместным и необходимым.

...

3) Комиссия считает, что обязанность обращаться за помощью, изложенная в проекте статьи 11, вытекает также из обязательств пострадавшего государства в соответствии с международными договорами в области прав человека и международным обычным правом. Обращение за международной поддержкой может являться одним из необходимых элементов выполнения государством его международных обязательств перед отдельными лицами, когда ресурсы пострадавшего государства недостаточны для удовлетворения их потребностей в защите. ...

...

9) Существование обязанности обращаться за помощью в той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал, не означает, что пострадавшим государствам не следует обращаться за помощью в случае бедствий меньшего масштаба. Комиссия считает, что сотрудничество в оказании помощи на всех этапах ликвидации последствий бедствий является центральным элементом содействия надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, а также практическим проявлением принципа солидарности. Даже если пострадавшее государство способно и готово оказать требующуюся помощь, сотрудничество и помощь международных акторов во многих случаях обеспечит более адекватное, оперативное и масштабное реагирование на бедствие и более эффективную защиту пострадавших людей¹²⁰.

102. Из проекта статьи 12, касающейся предложений внешней помощи, явствует:

1. В случае бедствий государства, Организация Объединенных Наций и другие вероятные оказывающие помощь акторы могут предлагать помощь пострадавшему государству.

2. Когда пострадавшее государство обращается за внешней помощью посредством направления запроса другому государству, Организации Объединенных Наций или другому вероятному оказывающему помощь актору,

¹¹⁹ *Ежегодник...2016 год*, т. II (часть вторая), п. 48.

¹²⁰ Там же, п. 49.

адресат оперативно рассматривает должным образом этот запрос и информирует пострадавшее государство о своем ответе¹²¹.

103. В комментарии к проекту статьи 12 Комиссия конкретизирует следующее:

2) Проект статьи 12 касается только «предложений» помощи, а не ее фактического «предоставления/оказания». Такие жесты, будь то односторонние или в ответ на запрос, носят сугубо добровольный характер и не могут рассматриваться как признание юридической обязанности оказывать такую помощь. Равным образом, предложение помощи не создает у пострадавшего государства встречного обязательства принять эту помощь. В соответствии с принципом суверенитета государств и главной роли пострадавшего государства, который пронизывает весь свод проектов статей, пострадавшее государство может согласиться воспользоваться предлагаемой помощью государств или негосударственных акторов полностью или частично, либо отказаться это сделать в соответствии условиями, предусмотренными в проекте статьи 13¹²².

104. В свою очередь проект статьи 13 касается согласия пострадавшего государства на предоставление внешней помощи:

1. Предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства.

2. В согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно.

3. Если предложение внешней помощи направлено в соответствии с настоящим проектом статей, пострадавшее государство по возможности своевременно сообщает о решении, принятом по такому предложению¹²³.

105. В комментарии к проекту статьи 13 Комиссия, отметив, что «[п]ринцип, согласно которому оказание внешней помощи требует согласия пострадавшего государства, имеет фундаментальное значение в международном праве», высказала следующие замечания:

3) Признание в пункте 2 того, что право пострадавшего государства отказаться от предложения не является безграничным, отражает дуализм суверенитета, который подразумевает не только права, но и обязанности. Этот подход отражен в пункте 1 проекта статьи 10, который гласит, что пострадавшее государство «обязано обеспечивать защиту людей и оказание помощи в ликвидации последствий бедствий на своей территории или на территории под его юрисдикцией или контролем».

4) Комиссия считает, что обязанность пострадавшего государства обеспечивать в случае бедствия защиту и помощь тем, кто находится на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем, призвана содействовать сохранению жизни и достоинства жертв бедствия и гарантировать нуждающимся доступ к гуманитарной помощи¹²⁴.

106. Рассматривая вопрос о том, когда отказ в согласии может считаться «произвольным», Комиссия пояснила следующее:

8) ... Хотя вопрос о том, является ли отказ в согласии произвольным, должен решаться индивидуально в каждом конкретном случае, можно вывести несколько общих принципов. Во-первых, Комиссия считает, что

¹²¹ Там же, п. 48.

¹²² Там же, п. 49.

¹²³ Там же, п. 48.

¹²⁴ Там же, п. 49.

отказ в согласии на внешнюю помощь не является произвольным, если государство может и желает обеспечить надлежащее и эффективное реагирование на бедствие, опираясь на собственные ресурсы. Во-вторых, отказ в согласии на помощь из одного источника не является произвольным, если пострадавшее государство приняло надлежащую и достаточную помощь от кого-либо еще. В-третьих, отказ в согласии не является произвольным, если соответствующее предложение сделано таким образом, который не соответствует настоящим проектам статей. В частности, в проекте статьи 6 устанавливается, что гуманитарная помощь должна предоставляться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета, беспристрастности и отсутствия дискриминации. Напротив, если предложение помощи направлено в соответствии с настоящими проектами статей и не имеется каких-либо других источников помощи, то возникают веские основания заключить, что решение об отказе в предоставлении согласия является произвольным¹²⁵.

107. В проекте статьи 14 Комиссия признала право пострадавшего государства оговаривать оказание внешней помощи условиями в соответствии с проектом статей и применимыми нормами международного и национального права:

Пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи условиями. Такие условия соответствуют настоящему проекту статей, применимым нормам международного права и национальному праву пострадавшего государства. Условия учитывают выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. При определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид помощи, за которой оно обращается¹²⁶.

108. В комментарии к проекту статьи 14 Комиссия отметила следующее:

2) Проект этой статьи развивает принцип, закрепленный в проекте статьи 10, где признана главная роль пострадавшего государства в руководстве, контроле, координации и надзоре за помощью при ликвидации последствий бедствий на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем. ...

...

7) Право оговаривать помощь условиями отражает признание права пострадавшего государства отказываться от нежелательной или ненужной ему помощи и определять, какая помощь ему требуется и когда. В третьем предложении проекта статьи поясняется, чему должны удовлетворять условия, поставленные пострадавшими государствами, а именно — они должны «учитывать» не только выявленные потребности людей, пострадавших в результате бедствий, но и качество помощи. Тем не менее глагол «учитывать» не означает того, что условия, связанные с выявленными потребностями и качеством помощи, — это единственное, чем государства могут оговаривать предоставление внешней помощи.

...

9) Слово «качество» включено в текст для того, чтобы гарантировать пострадавшим государствам право отказываться от помощи, которая не является необходимой или может пойти во вред. Условия могут включать

¹²⁵ Там же, п. 49.

¹²⁶ Там же, п. 48.

ограничения, продиктованные, в частности, соображениями защиты, безопасности, питания и культурной приемлемости¹²⁷.

109. В проекте статьи 15 Комиссия касается вопроса об облегчении оказания внешней помощи:

1. Пострадавшее государство в рамках своего национального права принимает необходимые меры для облегчения оперативного и эффективного оказания внешней помощи, в частности, в отношении:

а) персонала для ликвидации последствий бедствий — в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения; и

б) оборудования и товаров — в таких областях, как таможенные требования и тарифы, налогообложение, транспорт, а также распоряжение ими.

2. Пострадавшее государство обеспечивает беспрепятственный доступ к его соответствующим законам и подзаконным актам, чтобы способствовать соблюдению национального права¹²⁸.

110. В комментарии к проекту статьи 15 Комиссия привела примеры мер, необходимых для облегчения оперативного и эффективного оказания помощи, включая, в частности, законодательные, исполнительные или административные меры.

с) Снижение риска бедствий

111. Комиссия касается обязательства снижать риск бедствий в проекте статьи 9 проекта статей о защите людей в случае бедствий:

1. Каждое государство снижает риск бедствий, принимая надлежащие меры, в том числе посредством законов и подзаконных актов, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

2. Меры по снижению риска бедствий включают в себя проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также развертывание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения¹²⁹.

112. В комментарии к этому проекту статьи Комиссия остановилась на своем понимании происхождения концепции снижения риска бедствий:

4) Комиссия исходит из основных принципов государственного суверенитета и невмешательства и одновременно опирается на принципы международного права в области прав человека, включая обязательства государств по уважению и защите прав человека, в частности права на жизнь. Защита налагает на государства позитивное обязательство принимать необходимые и надлежащие меры для предотвращения ущерба в результате возможных бедствий¹³⁰.

¹²⁷ Там же, п. 49.

¹²⁸ Там же, п. 48.

¹²⁹ Там же, п. 48.

¹³⁰ Там же, п. 49.

В пунктах 5) и 6) комментария к тому же проекту статьи Комиссия привела многочисленные примеры широко распространенной практика государств, стремящихся к снижению риска бедствий.

113. Далее в комментарии к тому же проекту статьи Комиссия отметила следующее:

8) ... В отличие от тех проектов статей, которые имеют прямое отношение к реагированию на бедствие, где существует различие между пострадавшим государством или государствами и другими государствами, на предшествующем бедствию этапе данное обязательство применяется к каждому государству. Кроме того, из пункта 2 явно следует, что обязательство по снижению риска бедствий подразумевает меры, принимаемые главным образом на национальном уровне¹³¹.

114. Что касается трех категорий мер по снижению риска бедствий, указанных в пункте 2 проекта статьи 9, то Комиссия в своем комментарии уточнила, что они являются примерами, а отнюдь не исчерпывающим перечнем, и отметила следующее:

18) Практические структурные и неструктурные меры, которые могут быть приняты, бесчисленны и зависят от социальных, экологических, финансовых, культурных и других соответствующих обстоятельств. Практика в государственном и частном секторах, а также договоры, такие как Сендайская рамочная программа [по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы], предлагают многочисленные примеры, среди которых можно отметить следующие: обеспечение готовности и образование на уровне общин; создание рамок управления рисками бедствий; планирование на случай чрезвычайных обстоятельств; создание механизмов мониторинга; контроль землепользования; строительные стандарты; управление экосистемами; дренажные системы; программы социальной защиты, касающиеся уязвимости и устойчивости; раскрытие информации о рисках; инвестиции с учетом рисков и страхование¹³².

115. Что касается международного сотрудничества и снижения риска бедствий, то Комиссия далее отметила следующее:

23) ... проект статьи 9 касается принятия соответствующих мер на национальном уровне. Любой межгосударственный компонент будет подпадать под обязанность сотрудничать в статье 7. Соответственно, объем любой международной обязанности, связанной с любой из перечисленных или неперечисленных мер, которые могут быть приняты в целях снижения риска бедствий, должен определяться соответствующими конкретными соглашениями или договоренностями каждого государства с другими акторами, с которыми оно обязано сотрудничать¹³³.

116. В своем комментарии к проекту статьи 7 Комиссия напомнила о следующем:

8) ... В контексте снижения риска бедствий принцип сотрудничества с другими акторами закреплён в пункте 19 b) Сендайской рамочной программы, который гласит: «[с]нижение риска бедствий требует, чтобы за это коллективно отвечали центральные правительства и соответствующие

¹³¹ Там же.

¹³² Там же. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи от 3 июня 2015 года, приложение II.

¹³³ Ежегодник ... 2016 год, т. II (часть вторая), п. 49.

национальные органы, сектора и заинтересованные стороны с должным учетом национальных условий и систем управления», и в пункте 19 d), который гласит: «[с]нижение риска бедствий требует вовлеченности и партнерского взаимодействия на уровне всего общества»¹³⁴.

117. Комиссия также рассматривала вопрос о предотвращении бедствий в своих проектах статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности¹³⁵. В проекте статьи 9 Комиссия предусмотрела механизм консультаций относительно превентивных мер:

1. Заинтересованные государства, по запросу любого из них, приступают к консультациям в целях достижения приемлемых решений относительно мер, которые должны быть приняты для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска. В начале таких консультаций заинтересованные государства договариваются о разумной продолжительности консультаций.

...

3. Если консультации, указанные в пункте 1, не приводят к согласованному решению, государство происхождения тем не менее учитывает интересы государства, которое может быть затронуто в случае, если оно разрешит осуществление этой деятельности, без ущерба для прав любого государства, которое может быть затронуто¹³⁶.

118. В комментарии к проекту статьи 9 Комиссия отметила:

8) Статья 9 имеет весьма широкую сферу применения. Она должна применяться ко всем вопросам, касающимся превентивных мер. Например, если стороны в соответствии со статьей 8 направляют уведомление ил в соответствии со статьей 12 обмениваются информацией и в этих сообщениях существуют какие-либо неясные моменты, то просьба о проведении консультаций может быть высказана хотя бы для того, чтобы прояснить эти моменты.

...

10) Пункт 3 предусматривает возможность того, что, несмотря на все усилия сторон, они не смогут достичь соглашения относительно приемлемых превентивных мер. ... [Д]анная статья позволяет поддержать сбалансированность между двумя соображениями, одно из которых заключается в лишении государств, которые могут быть затронуты, права вето. В этом контексте Комиссия напоминает о решении по делу *Lake Lanoux*, в котором арбитражный суд отметил, что в определенных ситуациях сторона, которая, вероятно, будет затронута, может в нарушение принципа добросовестности парализовать подлинные усилия по проведению переговоров. Чтобы учесть эту возможность, данная статья предусматривает, что государство происхождения может продолжать деятельность, поскольку отсутствие такой альтернативы фактически порождает бы право вето для государств, которые могут быть затронуты. Государство происхождения, хотя ему и разрешается продолжать деятельность, все же обязано — в качестве меры саморегулирования — учитывать интересы государств, которые могут быть затронуты. В результате консультаций государству происхождения становится известной озабоченность государств, которые могут быть затронуты,

¹³⁴ Там же. См. также Сендайскую рамочную программу (см. сноску 132 выше).

¹³⁵ *Ежегодник...2001 год*, т. II (часть вторая), п. 97.

¹³⁶ Там же, п. 97.

и оно может с большим знанием дела учитывать ее при осуществлении такой деятельности. Последняя часть пункта 3 защищает интересы государств, которые могут быть затронуты¹³⁷.

119. Проект статьи 16, касающейся вопроса о готовности к чрезвычайным ситуациям, гласит следующее: «Государство происхождения разрабатывает планы чрезвычайных мер на случай чрезвычайных ситуаций, при необходимости, действуя в сотрудничестве с государством, которое может быть затронуто, и компетентными международными организациями»¹³⁸.

120. В соответствующем комментарии Комиссия отметила следующее:

2) Хотя государства происхождения несут главную ответственность за разработку планов экстренных мер, во многих случаях такие планы целесообразнее составлять в сотрудничестве с другими государствами, которые могут быть затронуты, и компетентными международными организациями. ...

3) Кроме того, для разработки планов экстренных мер целесообразнее всего создавать общие или совместные комиссии в составе представителей всех соответствующих государств¹³⁹.

¹³⁷ Там же, п. 98. *Lake Lanoux case, Reports of International Arbitral Awards*, vol. XII (Sales No. 63.V.3), p. 281.

¹³⁸ *Ежегодник...2001 год*, т. II (часть вторая), п. 97.

¹³⁹ Там же, п. 98.