

Check against delivery

27 октября 2014 года

ВЫСТУПЛЕНИЕ

**представителя Российской Федерации М.В.Заболоцкой
в VI Комитете 69-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН
по пункту повестки дня «Доклад Комиссии международного права о
работе ее 66-й сессии»
(Темы: «Высылка иностранцев»; «Защита людей в случае бедствий»);**

Г-н Председатель,

Позвольте поблагодарить Председателя Комиссии международного права за представление доклада Комиссии и поздравить Комиссию и ее членов с завершением весьма плодотворной сессии, в ходе которой были приняты во втором чтении проекты статей по теме «**Высылка иностранцев**», в первом чтении проекты статей по теме «**Защита людей в случае бедствий**», а также был достигнут существенный прогресс в рассмотрении других тем на повестки дня Комиссии.

Российская Федерация традиционно придает большое значение работе КМП как центрального экспертного органа ООН, занимающегося кодификацией и прогрессивным развитием международного права. Комиссия внесла существенный вклад в формирование современного международного

права и для нашей страны является особой честью, что работа ее 66-й сессии велась под председательством российского члена Комиссии К.Г.Геворгян.

Г-н Председатель,

Сейчас я бы хотела прокомментировать проекты статей принятые Комиссией в ходе прошедшей сессии по темам **«Высылка иностранцев»** и **«Защита людей в случае бедствий»**. Обе эти темы касаются важных вопросов защиты лиц, оказавшихся в ситуациях особой уязвимости: перед лицом высылки из страны пребывания или перед лицом стихийных бедствий, а также вытекающих из этого прав и обязанностей государств. Убеждены, что обе эти темы заслуживают самого пристального внимания VI Комитета.

Разрешите поблагодарить Спецдокладчика по теме **«Высылка иностранцев»** г-на Мориса Камто за разработку этой сложной и практически значимой темы. Российская Федерация с интересом изучает свод из 31 проекта статей с комментариями к ним, одобренный Комиссией.

Прежде всего, хотели бы отметить, что Комиссии удалось серьезно улучшить проект статей в свете комментариев государств по сравнению с тем, который был принят в первом чтении в 2012 году.

Это, в частности, относится к **статье 1 проекта «Сфера охвата**. Так, Российская Федерация не раз в своих комментариях указывала на необходимость различать правила, применимые к иностранцам законно и незаконно находящимся на территории государства. В этой связи мы приветствуем тот факт, что в комментарии к статье 1 отмечается, что не все правила, сформулированные в проекте, применимы в равной степени к различным категориям иностранцев, в частности, ряд правил не применим к иностранцам, нелегально пребывающим на территории государства, либо к иностранцам, чей статус регулируется специальными режимами.

В **статье 2** «Использование терминов» мы находим удачным определением «высылки». Считаем правильным, что эта формулировка не предопределяет вопрос о законности высылки в зависимости от того, какой орган государства принимает соответствующее решение.

Приветствуем формулировки **статей 3 и 4**, которые, с одной стороны, верно указывают на право государства выслать иностранца, а с другой – ограничивают это право необходимостью его имплементации в соответствии с применимыми нормами международного и внутреннего права как в отношении оснований для высылки, так и в отношении его процедурных аспектов. При этом, считаем исключительно важной ссылкой в параграфе 4 комментария к статье 4 о том, что соответствующие положения закона бывают разными в отношении иностранцев законно и незаконно находящихся на территории страны пребывания. Как представляется, этот же комментарий в полной мере относится и к статье 3, где речь идет о применимых нормах международного права.

Нам также видится полезной ссылкой в параграфе 7 к этой статье на то, что толкование внутреннего права в отношении высылки относится, в принципе, к внутренней компетенции государства и компетенция соответствующих международных механизмов в этом отношении ограничена. Полагаем, что такая компетенция должна относиться к вопросу соответствия применимого внутреннего закона международным обязательствам этого государства. Этот подход следует из известного решения Международного Суда ООН по делу Садио Диалло (*Гвинея против Конго*) от 30 ноября 2010 года, а также ряда решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

Мы приветствуем новые формулировки **раздела II «Случаи запрещенной высылки»**, которые, на наш взгляд, более четко проводят различие в отношении правил, применимых к различным категориям

иностранцев. Вместе с тем, хотели бы обратить внимание на две статьи этого раздела.

На наш взгляд, **статья 10 «Запрет скрытой высылки»** должна толковаться в свете правил, применимых к присвоению поведения государства, сформулированных в статьях об «Ответственности государств за международно-противоправное деяние». В этом отношении считаем важной ссылку в параграфе 4 комментария к этой статье на решение Ирано-американского претензионного трибунала.

Что касается **статьи 11 «Запрет высылки с целью конфискации имущества»**, то для ее верного толкования важна ссылка в пункте 3 комментария на то, что эта статья не распространяется на ситуации, когда активы иностранца конфискуются в соответствии с законом в качестве меры наказания за совершение правонарушения. Как представляется, это положение следовало бы включить в текст самой статьи.

Приветствуем обновленную формулировку в проекта статьи 21: «Высылающее государство принимает необходимые меры для содействия добровольному отъезду подлежащего высылке иностранца». Полезными представляется отдельное указание в комментарии на то, что положение не должно толковаться как разрешающие высылающему государству оказывать неоправданное давление на иностранца.

У нас по-прежнему сохраняются вопросы в отношении формулировок статьи 26, которая распространяет одинаковые процедурные гарантии на лиц законно и незаконно находящихся в стране пребывания. Это сделано, несмотря на то, что в комментарии к статье делаются ссылки на статью 13 Международного пакта о гражданских и политических правах или на статью 1 Протокола 7 к Европейской конвенции о правах человека и основных свободах, как источников положений статьи 26, но в этих инструментах речь идет о праве на пересмотр решения о высылке именно в отношении иностранцев, законно находящихся на территории государства.

В заключении хотели бы еще раз поздравить Комиссию с завершением этого важного проекта. Согласны с рекомендацией Комиссии в том, что проект статей должен быть принят к сведению Генеральной Ассамблеей, а впоследствии можно будет вернуться к вопросу разработке на его основе соответствующего международно-правового инструмента.

Г-н Председатель,

Теперь я хотела прокомментировать проект статей по теме **«Защита лиц в случае стихийных бедствий»**.

Разрешите поблагодарить Спецдокладчика г-на Валенсия Оспина и Комиссию в целом за то, что ей удалось результативно завершить работу над темой. Все мы становимся свидетелями роста количества и масштаба стихийных бедствий, ставящих под угрозу сотни тысяч жизней и приносящих огромные материальные потери государствам в этой связи выработка международных правил по защите лиц, оказавшихся перед лицом стихии, имеет большое практическое значение.

Прежде чем перейти к комментариям по существу проекта, хотели бы отметить, что как мы отмечали в прошлые годы, конечным продуктом Комиссии по этой теме, на наш взгляд, должны были бы стать руководящие принципы, а не проекты статей. Проекты статей разрабатываются Комиссией по темам, которые в силу наличия развитой практики государств дают надежду на формулирование юридически обязывающего документа. Однако в рассматриваемом случае мы не видим такой возможности.

Сами правила, сформулированные Комиссией представляют собой, по нашему убеждению, руководство, которое могло бы направлять действия государств по сотрудничеству в целях предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий.

Считаем формат руководящих принципов более уместным еще и потому, что правила вырабатываемые Комиссией должны помогать государствам

пострадавшим от бедствий и соответственно их населению, а не на накладывать на них жесткие юридические обязательства, которые могут еще более обременить находящееся в сложной ситуации государство.

Предлагаем в этой связи Комиссии вернуться к вопросу о форме конечного продукта по этой теме в ходе второго чтения.

Переходя к содержанию проекта статей, считаем важным отметить, что сформулированные в них правила не могут рассматриваться как нормы обычного международного права, а представляют собой пример прогрессивного развития права, а во многих вопросах имеют характер политических целеуказаний.

В целом у нас не вызывает вопросов **первые 4 статьи проекта**, которые формулируют общие цели, сферу охвата и определяют термины, используемые в проекте.

В целом поддерживаем идею **статьи 5**, в которой говорится о необходимости уважать человеческое достоинство. Вместе с тем, не вполне ясно перечисление тех лиц, которые должны действовать в соответствии с этим обязательством. На наш взгляд, все лица, участвующие в ликвидации бедствий, должны действовать в соответствии с этим принципом, а не только «государства, компетентные международные организации и соответствующие НПО».

Не вполне понятно назначение **статьи 6**, в которой дается общая формулировка о праве лиц, пострадавших от бедствий, на уважение их прав человека. Ни в статье, ни в комментарии не говорится о важнейших для данной темы вопросах: могут ли какие-то права ограничиваться в силу чрезвычайной ситуации, если да, то какие и при каких обстоятельствах. В этом контексте представляла бы интерес практика Комитета по правам человека, международных судебных инстанций и национальных судов. Очевидно, что в ситуациях масштабных бедствий некоторые права человека не могут быть

реализованы в полной мере по объективным причинам и вопрос, о том как находить баланс между защитой этих прав и реальными последствиями бедствия является центральным. Как представляется этому вопросу следует уделить больше внимания при прохождении второго чтения проекта и конкретизировать соответствующее положение.

Одновременно полагаем, что проекты статей выиграли бы от включения в них, наряду с принципами защиты достоинства и прав отдельных пострадавших лиц, также принципа, в той или иной форме указывающего на необходимость защиты интересов пострадавшего сообщества в целом, его ценностей, жизненного уклада и т.п. Это особенно важно ввиду того, что в результате бедствия ущерб может быть нанесен общественно значимым объектам, восстановление которых сложно связать с правами какого-либо отдельного лица, но которые, в конечном счете, необходимы для нормальной реализации прав и интересов всех жителей данной местности.

Поддерживаем положения **статьи 7**, которая указывает на необходимость соблюдения гуманитарных принципов при реагировании на бедствия, таких как гуманность, нейтралитет и беспристрастность. Считаем, что эти три принципа являются основополагающими при оказании гуманитарной помощи. Полагаем, однако, что статью можно было бы дополнить положением о соблюдении основополагающего принципа невмешательства во внутренние дела государства со стороны других государств и международных организаций, участвующих в оказании помощи жертвам бедствий, поскольку такая помощь по определению должна носить неполитический характер.

Полагаем, что в ходе второго чтения следует существенно переработать центральное положение проекта – **статью 8 «Обязанность сотрудничать»**. В целом, как верно отмечено в комментарии, обязанность сотрудничать является одним из основополагающих принципов международного права. Однако этот

принцип распространяется на сотрудничество между государствами и носит общий характер.

Не вполне понятно, на каком основании на государства возлагается обязанность сотрудничать с международными организациями, НПО и МККК в той же мере, в которой они должны сотрудничать между собой. Кроме того, в статье не определена цель такого сотрудничества. Было бы правильно, на наш взгляд, указать на сотрудничество с целью уменьшения последствия бедствия. И главное - важно отразить в статье, что пострадавшее государство имеет право выбора, от кого ему принимать помощь и с кем сотрудничать в деле уменьшения риска бедствий и их последствий. Это следует из принципа суверенного равенства государств.

Что касается **статьи 10** о сотрудничестве в уменьшении риска бедствий, то она, на наш взгляд, должна стать частью статьи 8 об общей обязанности сотрудничать и к ней в полной мере относятся все комментарии, представленные нами в отношении этой статьи.

Со своей стороны, хотели бы предложить сформулировать следующее правило о сотрудничестве:

«Государства обязаны сотрудничать, в пределах своих возможностей, между собой и, где это уместно, с международными организациями в целях оказания помощи пострадавшему государству, а также целях оказания помощи друг другу по уменьшению риска бедствий».

Как мы отмечали ранее, **статья 9 «О формах сотрудничества»**, скорее говорит о формах помощи, которую международное сообщество может оказать пострадавшему государству. Полагаем, что приведенный в статье перечень не должен быть замкнутым и должен носить иллюстративный характер. Вряд ли эту статью можно рассматривать как создающую юридические обязательства, скорее она носит описательный характер. В этой связи важно четко обозначить, что она не связана с упомянутой выше статьей об обязанности сотрудничать.

Полагаем, что в этой статье было бы важно отметить, что формы помощи, предлагаемой пострадавшему государству, должны базироваться на его запросе. Кто как не само пострадавшее государство лучше всего знает, какие формы помощи ему необходимы.

Статья 11 об обязанности уменьшать риск бедствий является еще одним примером прогрессивного развития права в проекте. Полагаем, что это правило должно быть сформулировано в виде рекомендации и включать в себя квалификатор «в рамках своих возможностей».

Статья 12 «Роль пострадавшего государства» также вызывает ряд серьезных вопросов. Полагаем, в формуле «пострадавшее государство, в силу своего суверенитета, обязано обеспечить защиту лиц и предоставление помощи в случае бедствия» не вполне ясно использование слов «обеспечить защиту». От государства нельзя требовать защиты от бедствий, более правильным было бы требовать «принятия всех необходимых мер для оказания помощи». Обязанность снижать риск бедствия уже отражена в статье 11.

Также не ясно назначение фразы о «главной роли пострадавшего государства в направлении, контроле, координации этой помощи», которая может подразумевать, что эта ответственность может переходить к кому-то еще без согласия соответствующего государства. Более правильно было бы использовать в этой статье формулу об «ответственности пострадавшего государства» за выполнение упомянутых действий.

По-прежнему не видим оснований для установления в проекте **статьи 13** обязанности пострадавшего государства обращаться за помощью. Такая постановка вопроса поднимает целый ряд проблем юридического характера. Не ясно, кто будет уполномочен определять, имеет ли место бедствие, выполняет ли пострадавшее государство обязанность обратиться за помощью и вышло ли бедствие за пределы национальных возможностей пострадавшего государства. Кроме того, введение строгого правового обязательства, предполагает, что в

случае его несоблюдения государство понесет международно-правовую ответственность, а это, в свою очередь, порождает дополнительные вопросы и проблемы.

Полагаем, что эта проблема могла бы не стоять так остро, если будет пересмотрен формат настоящих статей и соответствующее положение будет сформулировано как рекомендация.

Проект **статьи 14 «Согласие пострадавшего государства»** следует, на наш взгляд, не вполне понятной общей логике статей, согласно которой весь процесс оказания помощи запускается не просьбой пострадавшего государства, а правом других субъектов предлагать такую помощь. В этой связи речь в статье идет не о просьбе, а о согласии государства, что, на наш взгляд, едва ли оправдано.

Полагаем, что **статья 15** о прекращении внешней помощи следует включить ключевую фразу, содержащуюся в пункте 2 комментария к этой статье:

«Когда пострадавшее государство принимает предложение о помощи, оно сохраняет контроль над длительностью ее оказания».

В завершении разрешите еще раз поблагодарить Комиссию и Спецдокладчиков по обсуждаемым темам за проделанную работу и достигнутые результаты.

Благодарю, Вас, г-н Председатель.