

ЕЖЕГОДНИК
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА

2012

Том II
Часть первая

Документы шестьдесят четвертой сессии

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ЕЖЕГОДНИК
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА

2012

Том II
Часть первая

Документы шестьдесят четвертой сессии



ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Ссылки на *Ежегодник Комиссии международного права* в сокращенном виде состоят из слова *Ежегодник*, за которым следует многоточие и соответствующий год издания (например, *Ежегодник... 2011 год*).

На русском языке *Ежегодник* начал издаваться с 1969 года, поэтому все ссылки на тома Ежегодника, выпущенные до 1969 года, даются по их английскому тексту.

Ежегодник каждой сессии Комиссии международного права состоит из двух томов:

том I: краткие отчеты о заседаниях сессии;

том II (часть первая): доклады специальных докладчиков и другие документы, рассмотренные в ходе сессии;

том II (часть вторая): доклад Комиссии Генеральной Ассамблее.

Ссылки на эти издания и выдержки из них относятся к их окончательным текстам, фигурирующим в томах *Ежегодника*, которые были выпущены в качестве изданий Организации Объединенных Наций.

*

* *

Доклады специальных докладчиков и другие документы, рассмотренные Комиссией в ходе ее шестидесяти четвертой сессии, которые первоначально были выпущены в mimeographed виде, воспроизводятся в настоящем томе и включают исправления, выпущенные Секретариатом, и поправки редакционного характера, которые были сочтены необходимыми для представления окончательного текста.

A/CN.4/SER.A/2012/Add.1 (Part 1)

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

e-ISBN 978-92-004599-5

ISSN 0251-771X
e-ISSN 2412-4567

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Сокращения.....	iv
Примечание, касающееся цитат	iv
Высылка иностранцев (пункт 2 повестки дня).....	1
<i>Документ A/CN.4/651.</i> Восьмой доклад о высылке иностранцев, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Морисом Камто	1
Защита людей в случае бедствий (пункт 4 повестки дня).....	13
<i>Документ A/CN.4/652.</i> Пятый доклад о защите людей в случае бедствий, подготов- ленный Специальным докладчиком г-ном Эдуардо Валенсией-Оспиной	13
Иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдик- ции (пункт 5 повестки дня).....	51
<i>Документ A/CN.4/654.</i> Предварительный доклад об иммунитете должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, подготовленный Специаль- ным докладчиком г-жой Консепсьон Эскобар Эрнандес	51
Формирование и доказательства существования международного обычного права (пункт 7 повестки дня)	65
<i>Документ A/CN.4/653.</i> Записка Специального докладчика сэра Майкла Вуда	65
Заполнение непредвиденных вакансий в Комиссии (пункт 13 повестки дня).....	71
<i>Документ A/CN.4/655.</i> Записка Секретариата	71
Перечень документов шестьдесят четвертой сессии	73

СОКРАЩЕНИЯ

АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
МФОКК и КП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
ЧЭС	Черноморское экономическое сотрудничество
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций

*

* *

I.C.J. Reports ICJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*

*

* *

В настоящем томе «Международный трибунал по бывшей Югославии» означает Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года.

*

* *

ПРИМЕЧАНИЕ, КАСАЮЩЕЕСЯ ЦИТАТ

В цитатах слова или выдержки, выделенные курсивом, за которыми следует звездочка, в тексте подлинника курсивом не выделены.

Если нет иных указаний, то перевод цитат из работ на иностранных языках выполнен Секретариатом.

*

* *

Адрес Комиссии международного права в Интернете: <http://legal.un.org/ilc>.

ВЫСЫЛКА ИНОСТРАНЦЕВ

[Пункт 2 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/651

Восьмой доклад о высылке иностранцев, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Морисом Камто

[Подлинный текст на французском языке]
[22 марта 2012 года]

СОДЕРЖАНИЕ

		Стр.
Многосторонние акты, цитируемые в настоящем докладе		1
	<i>Пункты</i>	
Введение.....	1–4	1
<i>Глава</i>		
I. КОММЕНТАРИИ ГОСУДАРСТВ.....	5–31	2
II. КОММЕНТАРИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.....	32–48	7
III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА.....	49–57	10
A. Конкретные комментарии по различным проектам статей.....	50	10
B. Конкретные комментарии по ряду методологических вопросов.....	51–54	10
C. Конкретные комментарии по поводу формы окончательного результата работы Комиссии по этой теме	55–57	11

Многосторонние акты, цитируемые в настоящем докладе

	<i>Источник</i>
Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (Римский договор) (Рим, 25 марта 1957 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 298, No. 4300, p. 3. См. также <i>Official Journal of the European Union</i> , No. C 321E, 29 December 2006.
Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенген, 14 июня 1985 года)	<i>Official Journal of the European Communities</i> , No. L 239, 22 September 2000, pp. 13–18.
Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты (Амстердам, 2 октября 1997 года)	<i>Ibid.</i> , No. C 340, 10 November 1997, p. 1.
Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 года)	<i>Official Journal of the European Union</i> , No. C 306, 17 December 2007, p. 1.

Введение

1. Представляя свой седьмой доклад¹ на шестьдесят третьей сессии Комиссии международного права в 2011 году, Специальный докладчик по высылке иностранцев указал, что это его последний доклад

до представления всего комплекса проектов статей, разработанных по данной теме, для рассмотрения и, как он надеется, принятия Комиссией.

2. Между тем в ходе обсуждения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят шестой сессии представители ряда государств,

¹ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/642.

выступавших по этому вопросу, выразили озабоченность в отношении одних пунктов и сделали замечания и предложения в отношении других. В общем и целом они подтвердили уже известные позиции, высказав при этом вполне понятное разочарование по поводу того, что их замечания не были учтены Специальным докладчиком. Другие выступавшие также упрекнули его в недостаточном учете информации об их национальном законодательстве или же, как в случае Европейского союза, специфики права Сообщества в области высылки иностранцев, не являющихся гражданами государств-членов.

3. По мнению Специального докладчика, большинство этих замечаний обусловлены разрывом между состоянием рассмотрения Комиссией темы высылки иностранцев и информацией по этому

вопросу, представленной Шестому комитету в рамках рассмотрения ежегодного доклада Комиссии Генеральной Ассамблее о ее работе. В настоящем докладе предполагается устранить недопонимание, вызванное вышеназванным разрывом, ответить на замечания, безусловно, вызванные недостаточным разъяснением методологии, использованной при рассмотрении этой темы, и определить, в какой степени могли бы быть учтены некоторые предложения, которые еще не были включены после обсуждения в Комитете.

4. С этой целью в настоящем докладе будут последовательно изучены комментарии государств (глава I), затем комментарии Европейского союза (глава II), после чего будут представлены заключительные замечания (глава III).

ГЛАВА I

Комментарии государств

5. Представители ряда государств изложили свои мнения по вопросу о высылке иностранцев в ходе обсуждения доклада Комиссии в Шестом комитете. По существу эти комментарии касались проектов статей, предложенных Специальным докладчиком в его шестом докладе². В то же время некоторые выступления касались постоянно обсуждаемых вопросов о целесообразности работы над этой темой, используемой Специальным докладчиком методологии и судьбы результатов работы Комиссии по этой теме.

6. Для согласованности представления сначала будут рассмотрены конкретные комментарии по проектам статей, а затем даны ответы на комментарии общего характера в части, посвященной заключительным замечаниям Специального докладчика.

7. В отношении включения правила о недопущении принудительного возвращения в различные положения проектов статей Соединенные Штаты Америки уже заявили о своей «обеспокоенности» тем, что Специальный докладчик включил его во «многочисленные положения», в частности в проекты статей 14 и 15³. В связи с этой озабоченностью, которая выражалась неоднократно, Специальный докладчик дал ответ в документе «Проекты статей о защите прав человека высланных или высылаемых лиц в перестроенном Специальным докладчиком г-ном Морисом Камто виде с учетом обсуждений на пленарных заседаниях в ходе первой части настоящей сессии»⁴, представленном в качестве дополнения к его пятому

докладу⁵, в сноске 8 к проекту статьи 14 и в сноске 9 к проекту статьи 15. С учетом современного состояния международного права в области прав человека он не видит каких-либо новых элементов, которые можно было бы добавить к этим разъяснениям.

8. По вопросу о возвращении высылаемого иностранца в государство назначения (проект статьи D1) Малайзия заявила, что «кодификация обязанности или степени обязательства, возлагаемого на государства, по поощрению добровольного отъезда высылаемого иностранца представляется излишней, поскольку соответствующее решение о высылке будет иметь юридическую силу» и вследствие этого иностранец будет обязан его выполнять⁶. Здесь, безусловно, возникло недопонимание, поскольку поощрение добровольного исполнения заключается не в том, чтобы предоставить иностранцу выбор исполнять решение или нет, а в том, чтобы позволить ему, так сказать, спокойно организовать свой отъезд, который в противном случае будет принудительно осуществлен компетентными властями высылающего государства. В то же время ряд государств⁷, признавая обоснованность идеи добровольного возвращения, отметили, что термин «поощрять», содержащийся в пункте 1 проекта статьи D1, является нечетким и может создать трудности при осуществлении в отсутствие четких указаний относительно того, какие должны использоваться средства для поощрения. В этой связи некоторые государства, в частности Венгрия, Португалия и Греция, предложили найти формулировку, устанавливающую, что высылающее государство «способствует» или «содействует» или

² Ежегодник... 2010 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/625 и Add.1–2.

³ См. заявление Соединенных Штатов Америки, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/64/SR.21), пункт 99.

⁴ Ежегодник... 2009 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/617.

⁵ Там же, документ A/CN.4/611.

⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 103.

⁷ В частности, Греция, Российская Федерация, Венгрия и Португалия; там же, пункты 17, 33, 56 и 62 соответственно.

должно «стимулировать» добровольное исполнение решения о высылке, а не «поощрять»⁸. К такому же выводу пришла и Комиссия по завершении обсуждения пункта 1 проекта статьи D1. Кроме того, Таиланд предложил исключить в пункте 2 проекта этой статьи конкретную ссылку на нормы, касающиеся воздушного транспорта, поскольку иностранец может быть также выслан с использованием морского или наземного транспорта⁹. Такое замечание в Комиссии уже прозвучало¹⁰, и оно было должным образом учтено.

9. Что касается государства назначения высылаемого иностранца (проект статьи E1), то Малайзия, явно утрируя, заявила, что существующая формулировка пункта 2 для нее «неприемлема», поскольку в соответствии с ее законодательством, когда государство гражданства высылаемого иностранца не было определено, он может быть выслан только в государство посадки или в страну рождения либо гражданства¹¹. Здесь налицо лишь вариация содержащегося в пункте 2 перечня, но нет ничего, что, по мнению Специального докладчика, было бы «неприемлемым». Было также предложено проработать вопрос о том, что произойдет в случае, если ни одно государство не примет иностранца¹². По мнению Специального докладчика, принятие решения в этом случае следует оставить на усмотрение высылающего государства; на сегодняшний день в международном праве нет нормы, обязывающей такое государство оставлять соответствующего иностранца на своей территории, а выслать оно его может лишь на условиях, определенных в настоящих проектах статей и других нормах международного права. Максимум, что можно сделать, – это сказать несколько слов по этому вопросу в комментариях. Кроме того, то же самое необходимо сделать в отношении соглашений о реадмиссии, поскольку эти соглашения относятся к широкой области международного сотрудничества, в которой государства действуют как суверены, руководствуясь различными соображениями, которые нет никакой возможности уместить в нормативные стандарты посредством кодификации. Что касается вопроса о том, какая разница между государством, которое не согласилось принять высылаемого иностранца на своей территории, и государством, которое отказывается его принять¹³, то он также поднимался в Комиссии¹⁴ и, безусловно, будет разрешен посредством выбора одной из двух формулировок.

10. Что касается защиты прав человека подлежащего высылке иностранца в государстве транзита

⁸ См. заявления Греции (там же, пункт 17), Венгрии (там же, пункт 56) и Португалии (там же, пункт 62). Малайзия также считает формулировку пункта 1 проекта статьи D1 «широкой» (там же, пункт 103) и указывает, что ее практика заключается в предоставлении «разумного срока» для исполнения решения о высылке (там же, пункт 104).

⁹ Там же, пункт 84.

¹⁰ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункт 236.

¹¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 105.

¹² См. заявления Португалии (там же, пункт 63) и Таиланда (там же, пункт 85).

¹³ Там же, пункт 63.

¹⁴ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункт 242.

(проект статьи F1), то большинство государств, выступавших по этому вопросу, либо говорили о двусторонних соглашениях, которые они заключают с государством транзита, либо, как некоторые, ссылались на свое национальное законодательство в дополнение к двусторонним соглашениям о сотрудничестве с государством транзита¹⁵. По мнению Специального докладчика, ни эти двусторонние соглашения, ни внутреннее право не могут противоречить в этой связи нормам международного права в области прав человека, которыми в равной степени может пользоваться подлежащий высылке иностранец. Однако, как справедливо было отмечено некоторыми членами Комиссии в ходе обсуждения проекта статьи F1¹⁶ и как уже также отмечала Малайзия в Шестом комитете, государство транзита «обязано лишь соблюдать и применять свое собственное внутреннее законодательство и другие международные нормы, регулирующие права человека иностранцев и предусмотренные в документах, участником которых является данное государство транзита»¹⁷. Специальный докладчик поддерживает такой подход, считая, однако, уместным охватить сферой действия обязательств государства транзита весь комплекс норм международного права в области прав человека, которые на него распространяются, а не только нормы, под которыми оно подписалось. Специальный докладчик считает, что проект статьи F1 может быть соответствующим образом переработан.

11. Что касается защиты имущества высылаемого иностранца (проект статьи G1), то Греция полагает, что «разработка конкретного или привилегированного режима, регулирующего имущество высланных иностранцев, является излишней в том смысле, что такое имущество подлежит защите в соответствии с общими нормами международного права, применимыми международными договорами и национальным законодательством»¹⁸. Если бы такой аргумент имел вес (что в данном случае не так), то он был бы применен не только ко всем проектам статей о высылке иностранцев, но и к большинству или даже ко всем темам, которыми занимается Комиссия. Потому что, по общему правилу, для целей кодификации и прогрессивного развития Комиссия использует правовые материалы, источником которых являются общие нормы международного права, применимые договоры и практика государств. В данном случае обязательство обеспечивать защиту имущества высылаемого иностранца, несомненно, вытекает из общих норм в том виде, в каком они изложены в представленной судебной практике, которая дает возможность сформулировать, уточнить и конкретно применить его к высылке иностранцев. Решение Международного Суда, вынесенное в 2010 году по

¹⁵ Комментарии и замечания, полученные от правительств, *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/628. См., в частности, комментарии и замечания, полученные от Беларуси, Соединенных Штатов Америки, Чешской Республики и Швеции.

¹⁶ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункт 243.

¹⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 106.

¹⁸ Там же, пункт 20.

существо дела *Диалло*¹⁹, подтверждает эту мысль. Между тем в комментарии к этому проекту статьи следовало бы сделать несколько уточнений относительно сферы применения этого правила, указав, в частности, то, что оно не затрагивает права любого государства на экспроприацию или на национализацию, но и то, что конфискация может быть компенсирована посредством выплаты возмещения, когда невозможна реституция.

12. В любом случае в отличие от Греции Российская Федерация полагает, что правило, содержащееся в пункте 1 проекта статьи G1, «является хорошо обоснованным принципом, который заслуживает поддержки»²⁰. Таиланд заявил, что для преодоления трудности, связанной с объективной оценкой намерения высылкающего государства, в пункт 1 следует добавить слово «незаконная», после чего он будет гласить: «Высылка иностранца исключительно с целью незаконной конфискации его или ее имущества запрещается»²¹. Специальный докладчик не возражает против этого предложения.

13. В отношении пункта 2 проекта статьи G1 государства²² предложили исключить выражение «в той мере, насколько это возможно», которое стоит в квадратных скобках. Аналогичное мнение уже выразили и члены Комиссии²³.

14. В отношении права на возвращение в высылкающее государство (проект статьи H1) Специальный докладчик в своем шестом докладе продемонстрировал, что некоторые государства, в частности Беларусь, Германия, Малайзия, Мальта и Нидерланды, признают право на возвращение в высылкающее государство иностранца, который был выслан незаконно. Между тем законодательство этих стран по данному вопросу не совпадает: одни страны в своих законах устанавливают ограничения в отношении права на возвращение, другие обуславливают его предварительным наличием вида на жительство, который должен быть аннулирован решением о высылке, третьи – отменой решения о высылке по причине особо серьезных или явных ошибок²⁴. В комментариях и замечаниях, полученных от правительств в 2010 году, Соединенные Штаты Америки отреагировали на этот вопрос весьма осторожно, создав впечатление, что в их законодательстве речь идет о возможности, которая зависит от компетентных иммиграционных органов, а не о праве, которое автоматически возникает при отмене незаконного решения о высылке²⁵. В том же смысле, но более лаконично выразилась

Мальта, указав, что высланное лицо может просить о разрешении на повторный въезд у старшего сотрудника по вопросам иммиграции²⁶.

15. В ходе обсуждения в Шестом комитете Малайзия подтвердила свою позицию аналогичного характера, согласно которой «высланному гражданину должно быть позволено вернуться в высылкающее государство на условии соблюдения его иммиграционных законов»²⁷. Греция сочла положения проекта статьи H1 «слишком широко сформулированными». Она заявила, что

в нем не проводится никакого различия на основании того, законно или незаконно присутствует высылкаемый иностранец в высылкающем государстве, при том что аннулирование решения о высылке не может предоставить право на въезд или проживание в государстве иностранцу, который до осуществления решения находился в этом государстве незаконно. Кроме того, потенциальное право на возвращение в высылкающее государство может быть предусмотрено только в тех случаях, когда решение о высылке отменено, поскольку оно противоречит материальной норме международного права²⁸.

В аналогичном смысле следует понимать и вышеприведенное заявление Малайзии.

16. Аргумент, согласно которому право на возвращение в высылкающее государство может быть предусмотрено лишь в случае отмены решения о высылке за нарушение материальной нормы международного права, поддерживают и другие государства, в частности Российская Федерация²⁹ и Венгрия³⁰.

17. Кроме того, следует отметить, что некоторые государства³¹ предпочитают употреблять выражение «право на повторный въезд», а не «право на возвращение», которое можно спутать с правом лиц, перемещенных внутри государства или между государствами, на возвращение в свою собственную страну.

18. Специальный докладчик согласен с предшествующими предложениями. Более того, он предлагает, чтобы отныне речь шла о «реадмиссии иностранца в случае незаконной высылки» во избежание всяких коллизий насчет того, идет ли речь во всех случаях о праве или сохраняет ли высылкающее государство свое полномочие разрешать въезд или отказывать во въезде на свою территорию иностранцу. Что касается другого предложения относительно проведения разграничения между иностранцами, законно находящимися на территории государства до принятия решения о высылке, и иностранцами, которые находятся на ней незаконно, то Специальный докладчик предлагает, чтобы иностранец, который был выслан незаконно, но который законно находился на

¹⁹ *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 639.*

²⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 34.*

²¹ Там же, пункт 86.

²² См., в частности, заявления Российской Федерации (там же, пункт 34) и Таиланда (там же, пункт 86).

²³ *Ежегодник... 2011 год, том II (часть вторая), пункт 246.*

²⁴ *Ежегодник... 2010 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/625 и Add.1–2, стр. 304–305, пункты 555–559.*

²⁵ Там же, документ A/CN.4/628.

²⁶ Там же.

²⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 108.*

²⁸ Там же, пункт 21.

²⁹ Там же, пункт 35.

³⁰ Там же, пункт 57.

³¹ См. в этом смысле заявление Таиланда (там же, пункт 87).

территории высылающего государства, имел право на реадмиссию и чтобы она осуществлялась на основе решения об отмене решения о незаконной высылке, причем компетентные власти высылающего государства обязаны в этом случае выполнить необходимые формальности. Что касается иностранца, который был выслан незаконно, но который незаконно находился на территории высылающего государства, то его реадмиссия подчинена действующей процедуре въезда и пребывания в высылающем государстве. Как в одном случае, так и в другом в реадмиссии может быть отказано по соображениям публичного порядка и государственной безопасности.

19. Наконец, некоторые государства подвергли критике выражение «неточный мотив», содержащееся в пункте 2 этого проекта статьи, как не относящееся к юридической терминологии³². Такая критика уже звучала в Комиссии³³, и тогда же было предложено понятие «ошибочный мотив».

20. Что касается ответственности государств в случае незаконной высылки (проект статьи II) и дипломатической защиты (проект статьи J1), то мнения государств, выступавших по этому вопросу, разделились. Венгрия не сделала никаких замечаний по проекту статьи II; в то же время она полагает, что следует подумать об исключении проекта статьи J1 о дипломатической защите, потому что «дело не только в том, что в этом проекте статьи рассматривается спорный вопрос, но и в том, что он недостаточно тесно связан с предметом регулирования проектов статей»³⁴. По мнению Португалии, рассматриваемые в этих двух проектах статей II и J1 вопросы «должны решаться с осторожностью, принимая во внимание, что государства обладают внутренними механизмами, доступными для высылаемых иностранцев, которые позволяют им подать апелляцию в отношении ошибочного или незаконного решения о высылке или привлечь высылающее государство к ответственности за такое решение»³⁵. А правительство Греции заявило, что «придает огромное значение эффективным средствам правовой защиты в случае принятия решений о высылке»³⁶.

21. По поводу наличия связи между высылкой иностранцев и вопросом об ответственности высылающего государства в случае незаконной высылки с одной стороны и дипломатической защитой – с другой следует вкратце напомнить (этот вопрос рассматривался в седьмом докладе)³⁷, что вынесенное в 2010 году Международным Судом решение по делу *Диалло* венчает обширную арбитражную практику, восходящую к XIX веку, которая явно

свидетельствует о том, что эти два вопроса всегда составляли сердцевину международно-правового регулирования высылки иностранцев. Небезынтересно отметить, что, согласно заявлению делегации Чили, она

поддерживает включение как проекта статьи II (Ответственность государств в случае незаконной высылки), так и проекта статьи J1 (Дипломатическая защита), которая касается осуществления дипломатической защиты государством гражданства высланного иностранца, в частности с целью предоставления гарантии защиты прав человека в случае незаконной высылки³⁸.

Что касается настоятельных заявлений некоторых государств относительно существования внутренних механизмов, доступных иностранцам в случае незаконной высылки, то само собой разумеется, что осуществление дипломатической защиты подчинено требованию об исчерпании внутренних средств защиты. Поскольку как режим ответственности государств в случае незаконной высылки, так и режим дипломатической защиты в международном праве достаточно четко определены, Специальному докладчику не представляется уместным уделять им особое внимание.

22. Как Специальный докладчик уже отмечал в своем седьмом докладе³⁹, оба проекта статей, соответственно об ответственности государств в случае незаконной высылки и о дипломатической защите, в силу того, что было сказано выше, с полным основанием занимают свое место в проектах статей о высылке иностранцев.

23. Что касается высылки в связи с экстрадицией (пересмотренный вариант проекта статьи 8⁴⁰), то этот проект получил двусмысленную поддержку Российской Федерации, поскольку он «воплощает новый подход, заслуживающий поддержки, согласно которому наличие просьбы об экстрадиции само по себе не является обстоятельством, препятствующим высылке»⁴¹. Правда, следует констатировать, что речь идет об одном из редких случаев столь безусловной поддержки этого проекта статьи. Чили выразило «особенную обеспокоенность по поводу связи между двумя схожими, но разными понятиями – высылка и экстрадиция, – каждое из которых имеет свою собственную правовую базу». Тем не менее оно предлагает изучить этот вопрос, с тем чтобы «гармонизировать понятие высылки с понятием экстрадиции»⁴². По мнению Малайзии, «решение о депортации или экстрадиции должно оставаться исключительной прерогативой суверенного государства». Поэтому формулировка проекта статьи «должна быть пересмотрена с целью проведения

³² См. заявления Чили (там же, пункт 6) и Венгрии (там же, пункт 57).

³³ *Ежегодник...* 2011 год, том II (часть вторая), пункт 248.

³⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 57.

³⁵ Там же, пункт 64. Малайзия также заявила о том, что «следует применить более осторожный подход» (там же, пункт 109).

³⁶ Там же, пункт 23.

³⁷ *Ежегодник...* 2011 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/642, пункты 20–42.

³⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 7.

³⁹ *Ежегодник...* 2011 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/642, пункт 42.

⁴⁰ Там же, том II (часть вторая), пункт 224 и сноска к нему.

⁴¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 36.

⁴² Там же, пункт 7.

четкого разграничения между замаскированной экстрადицией и подлинной депортацией»⁴³.

24. В то же время Соединенные Штаты Америки⁴⁴ всегда выступали против включения такого проекта статьи в проект статей о высылке иностранцев, независимо от предложенной формулировки. Кроме того, Португалия заявила о своей неуверенности в том, что пересмотренный проект статьи 8 «правильно включен в проекты статей»⁴⁵. В том же духе по этому вопросу выступил Таиланд⁴⁶. В свою очередь Канада заявила без всяких экивоков, что «проект данной статьи должен быть исключен по причине его преждевременности», поскольку, как она считает, «существующая практика недостаточна, для того чтобы сделать вывод, на котором основан пересмотренный проект статьи 8»⁴⁷.

25. Что касается расхождения во мнениях по этому вопросу и явной тенденции к тому, чтобы исключить нынешнюю формулировку пересмотренного проекта статьи 8, то Специальный докладчик считает полезным предложение Таиланда⁴⁸ о том, чтобы заменить этот проект статьи оговоркой «без ущерба», касающейся международно-правовых обязательств относительно выдачи между соответствующими государствами.

26. На вопрос о приостанавливающем действии апелляции на решение о высылке отреагировали лишь немногие государства. В своем ответе на вопрос, поставленный государствам на эту тему, Швеция сообщила, что «постановление о высылке не может быть исполнено до тех пор, пока оно не стало окончательным»⁴⁹. Выступая в ходе обсуждения в Шестом комитете доклада Комиссии международного права

⁴³ Там же, пункт 111.

⁴⁴ См., в частности, позицию Соединенных Штатов Америки, отраженную среди прочего там же, *шестьдесятая сессия, Шестой комитет*, 12-е заседание (A/C.6/60/SR.12), пункт 22; там же, *шестьдесят вторая сессия, Шестой комитет*, 20-е заседание (A/C.6/62/SR.20), пункт 19; там же, *шестьдесят третья сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/63/SR.21), пункт 9; там же, *шестьдесят четвертая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/64/SR.21), пункт 97; там же, *шестьдесят пятая сессия, Шестой комитет*, 25-е заседание (A/C.6/65/SR.25), пункт 8; и там же, *шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 67. См. также на эту тему позиции, изложенные в Шестом комитете в ходе предыдущих сессий Генеральной Ассамблеи Китаяем, там же, *шестьдесят пятая сессия, Шестой комитет*, 22-е заседание (A/C.6/65/SR.22), пункт 56; Францией, там же, 23-е заседание (A/C.6/65/SR.23), пункт 77; Грецией, там же, *шестьдесят вторая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/62/SR.21), пункт 49; Индонезией, там же, *шестьдесят третья сессия, Шестой комитет*, 20-е заседание (A/C.6/60/SR.20), пункт 7; Нидерландами, там же, *шестьдесят вторая сессия, Шестой комитет*, 20-е заседание (A/C.6/62/SR.20), пункт 27; Португалией, там же, *шестьдесят пятая сессия, Шестой комитет*, 23-е заседание (A/C.6/65/SR.23), пункт 3; Испанией, там же, 24-е заседание (A/C.6/65/SR.24), пункт 84; и Шри-Ланкой, там же, 26-е заседание (A/C.6/65/SR.26), пункт 35.

⁴⁵ Там же, *шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 65.

⁴⁶ Там же, пункт 88.

⁴⁷ Там же, пункт 77.

⁴⁸ См. сноску 46 выше.

⁴⁹ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/628.

о работе ее шестьдесят третьей сессии, Канада заявила, что «практика государств пока еще не дает оснований для формулирования положения о приостанавливающем действии апелляции в отношении решения о высылке»⁵⁰. В своем письменном ответе на вопросы Комиссии в главе III ее доклада о работе ее шестьдесят третьей сессии (2011 год)⁵¹, направленном в секретариат Комиссии в феврале 2012 года, Германия дала подробный анализ состояния своего законодательства в этой области. Она указала, что статья 80, пункт 1, ее Административно-процессуального кодекса предусматривает, что, по общему правилу, «возражения и иски об отмене» имеют приостанавливающее действие. Однако в пункте 2 этой статьи и различных положениях Закона о проживании предусмотрены исключения из этого правила.

27. Так, согласно статье 84, пункт 1, Закона о проживании возражение или судебный иск в связи с отказом в виде на жительство (выдаче или продлении) не имеют приостанавливающего действия. В статье 52, подпункт 4 пункта 1, Закона о проживании вместе со статьей 75, пункт 2, Закона о процедуре предоставления убежища говорится, что в случае аннулирования вида на жительство иностранца приостанавливающее действие отсутствует. В статье 80, подпункт 4 пункта 1, Административно-процессуального кодекса также говорится, что оно отсутствует в случаях, когда орган, который принял административное решение, отдельно распоряжается о его немедленном исполнении в интересах общества.

28. Даже в случаях, когда приостанавливающее действие имеет место, Закон о проживании предусматривает, что конкретные последствия высылки или административного решения, прекращающего законность пребывания, не должны затрагиваться возражением или судебным иском (статья 84, пункт 2). Согласно Административно-процессуальному кодексу компетентный административный суд все же может посредством судебного постановления предоставить приостанавливающее действие в случаях, когда оно не может наступать в силу статьи 80, пункт 2.

29. На вопрос о том, зависит ли приостанавливающее действие от законности или незаконности пребывания иностранца, Германия ответила отрицательно. Решение о высылке делает незаконным пребывание указанного в нем иностранца и заставляет его покинуть территорию Германии.

30. На вопрос о том, считает ли государство, где существует приостанавливающее действие, что такое действие является требованием международного права, Германия ответила, что в этой области она главным образом следует своему собственному конституционному праву.

⁵⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 76.

⁵¹ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункты 40–42.

31. В свете такой практики Германии можно оценить крайнюю сложность этого вопроса. Не только не существует достаточного сходства в практике государств, как отметил Специальный докладчик в своем шестом докладе⁵², а затем Канада в своем

⁵² *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/625 и Add.1–2, стр. 281–283, пункты 453–457.

выступлении, о котором говорилось выше, но и вообще было бы опасно предлагать общее правило по вопросу, на который законодательство различных стран дает самые разнообразные ответы в зависимости от конкретного случая. Поэтому Специальный докладчик испытывает сомнения относительно наличия достаточных оснований для предложения проекта статьи на эту тему.

ГЛАВА II

Комментарии Европейского союза

32. Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты, закрепляет передачу государствами-членами Европейской комиссии важной области – «правового регулирования статуса иностранцев». Такая передача произошла в 1999 году и привела к появлению в Договоре об учреждении Европейского сообщества отдельного раздела, касающегося вопросов виз, убежища, иммиграции и других аспектов свободы передвижения лиц (раздел IV). Европейское сообщество предприняло различные инициативы в целях установления общей политики в вопросах возвращения и реадмиссии лиц, не являющихся гражданами его государств-членов, и приняло различные директивы в этой области⁵³ или заключило международные соглашения в связи с разделом IV Амстердамского договора. Этот раздел был заменен разделом V Лиссабонского договора, изменяющего Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества, после вступления в силу которого 1 декабря 2009 года Европейское сообщество стало Европейским союзом. Раздел V Лиссабонского договора касается «пространства свободы, безопасности и правосудия»⁵⁴.

33. Под термином «иностранцы» в праве Европейского союза в контексте работы Комиссии по теме «Высылка иностранцев» понимаются

⁵³ См., в частности, Директиву 2001/40/ЕС Совета от 28 мая 2001 года о взаимном признании решений о высылке граждан третьих стран, *Official Journal of the European Communities*, L 149/34, 2 июня 2001 года; Директиву 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 года об общих стандартах и процедурах, применимых в государствах-членах для возвращения незаконно пребывающих в них граждан третьих стран, *Official Journal of the European Union*, L 348/98, 24 декабря 2008 года; Директиву 2003/109/ЕС Совета от 25 ноября 2003 года о статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе, *Official Journal of the European Union*, L 16/44, 23 января 2004 года; и Директиву 2003/86/ЕС Совета от 22 сентября 2003 года о праве на семейное воссоединение, *Official Journal of the European Union*, L 251/12, 3 октября 2003 года.

⁵⁴ Пояснения, содержащиеся в письме Генерального директора Юридической службы Европейской комиссии от 22 февраля 2010 года на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в ответ на просьбу представить конкретные комментарии по вопросам, касающимся темы «Высылка иностранцев», которые поставлены в *Ежегоднике... 2009 год*, том II (часть вторая), пункт 29.

«граждане третьих стран», которые в статье 2 а) Директивы 2001/40/ЕС Совета от 28 мая 2001 года о взаимном признании решений о высылке граждан третьих стран⁵⁵ определяются как «лица, которые не имеют гражданства одного из государств-членов». Для обозначения «высылки» в нормативно-правовых актах Европейского союза употребляется целый ряд терминов, в частности «завершение пребывания», «выдворение» или «возвращение».

34. В Директиве о возвращении, где закреплены общие стандарты и процедуры, применимые в государствах-членах для возвращения граждан третьих стран, незаконно находящихся на их территории, употребляется та же терминология, однако говорится также о «добровольном возвращении». В этой директиве термин «возвращение» определяется как процесс, в рамках которого гражданин третьего государства возвращается добровольно в силу решения о высылке или принудительно: а) в страну происхождения; б) в страну транзита по согласованию с Сообществом или на основе двустороннего соглашения о реадмиссии либо любых других договоренностей; или с) в другое третье государство, в которое гражданин третьего государства, в отношении которого принято решение о высылке, решает вернуться и которое его принимает⁵⁶.

35. Эти положения вписываются в рамки анализа, который Специальный докладчик посвятил отношениям между высылающим государством и государствами транзита и назначения в своем шестом докладе⁵⁷ и результатом которого стала разработка проекта статьи E1 (Государство назначения высылаемого иностранца)⁵⁸ и проекта статьи F1 (Защита прав человека подлежащего высылке иностранца в

⁵⁵ См. сноску 53 выше.

⁵⁶ Директива 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 года об общих стандартах и процедурах, применимых в государствах-членах для возвращения незаконно пребывающих в них граждан третьих стран, *Official Journal of the European Union*, L 348/98, 24 декабря 2008 года, статья 3, пункт 2. Члены Европейского союза, участвующие в Шенгенском соглашении, должны были до 24 декабря 2010 года инкорпорировать эту директиву в свое национальное законодательство.

⁵⁷ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/625 и Add.1–2, стр. 284–297, пункты 462–520.

⁵⁸ Там же, стр. 297, пункт 518.

государстве транзита)⁵⁹. Относительно соглашений о реадмиссии, разумеется, речь конкретно не заходила. Специальный докладчик указал на существование таких соглашений, однако решил, что в этой области не требуется кодификация и даже прогрессивное развитие, поскольку речь идет о вопросе международного сотрудничества и государства могут по своему усмотрению заключать любые соглашения, которые они считают необходимыми в этой области.

36. По конкретным вопросам, по которым государствам было предложено сообщить о своей практике, Европейский союз представил пояснения, изложенные в следующих пунктах.

37. Что касается мотивов высылки в национальном законодательстве, то в соответствии с принципами права Европейского союза власти государств-членов должны индивидуально подходить к высылке, в том числе к высылке по соображениям публичного порядка и государственной безопасности. При таком подходе должны учитываться опасность, которую такое лицо представляет, тяжесть и вид совершенного правонарушения, срок проживания в государствах-членах, возраст соответствующего лица, последствия высылки для него и его семьи, связь со страной проживания и/или отсутствие связи со страной происхождения. Следовательно, перечня реальных мотивов для высылки по соображениям публичного порядка и государственной безопасности не существует⁶⁰.

38. По вопросу об условиях и продолжительности «содержания под стражей для целей выдворения» в Директиве о возвращении 2008 года содержатся подробные положения, закрепляющие минимальные стандарты в отношении продолжительности заключения под стражу (статья 15), общие условия содержания под стражей (статья 16) и особые положения относительно содержания под стражей несовершеннолетних (статья 17).

39. Что касается содержания под стражей, то в статье 15, пункт 1, говорится, что иностранец, «в отношении которого осуществляется процедура возвращения», не может содержаться под стражей, за исключением случаев, когда: *a)* «существует опасность побега»; или *b)* иностранец «уклоняется от подготовки возвращения или процедуры выдворения или препятствует ей». В любом случае «содержание под стражей должно быть максимально коротким, длиться лишь столько времени, сколько требуется для осуществления механизма выдворения, и производиться со всей необходимой предосторожностью».

40. Что касается «условий содержания под стражей», то в статье 16, пункт 1, говорится, что «содержание под стражей, по общему правилу,

осуществляется в специализированных центрах». Если содержание под стражей осуществляется в пенитенциарном учреждении, то иностранец должен быть отделен от обычных заключенных. Ему разрешается на основании просьбы «в свое время» вступать в контакт со своим юридическим представителем, членами семьи и компетентными консульскими учреждениями (пункт 2). В пункте 3 этой статьи закреплено обязательство уделять «особое внимание» положению уязвимых лиц и обеспечивать «экстренное медицинское обслуживание и необходимое лечение больных». В пункте 4 предусмотрена возможность посещения центров содержания под стражей национальными, международными и неправительственными компетентными организациями и органами в надлежащих случаях и при получении соответствующего разрешения; пункт 5 наделяет содержащихся под стражей иностранцев правом «систематически получать информацию о режиме содержания и их правах и обязанностях».

41. В отношении содержания под стражей несовершеннолетних и семей в статье 17, пункт 1, предусматривается, что оно производится «лишь в качестве крайней меры и на максимально короткий срок». В статье далее излагаются различные права и другие меры защиты этой категории лиц: право на содержание в отдельном месте, которое гарантирует им необходимое уединение; возможность для несовершеннолетних проводить досуг; и поселение по мере возможности в учреждения, располагающие соответствующим персоналом и объектами. Наконец, «высшие интересы ребенка являются одним из главных соображений при содержании под стражей несовершеннолетних до их выдворения» (пункт 5).

42. Соображения, отраженные в статьях 15–17 Директивы о возвращении 2008 года, были проанализированы Специальным докладчиком в его шестом докладе⁶¹. При этом следует признать, что применительно к этим вопросам в вышеуказанной Директиве содержатся весьма прогрессивные положения, намного опережающие нормы, существующие в других регионах мира. Хотя речь идет о праве, действующем в 27 государствах, было бы сложно сформулировать на его основе универсальные нормы, тем более что некоторые государства⁶² без колебаний упрекают Специального докладчика в том, что он занимается кодификацией права Европейского союза или даже практики органов по наблюдению за осуществлением договоров в области прав человека. По крайней мере, следует отметить, что содержащиеся в этих положениях основные нормы в целом применяются в практике большинства государств и к тому же носят универсальный характер, поскольку

⁶¹ Ежегодник... 2010 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/625 и Add.1–2, стр. 221–242, пункты 211–276 и проект статьи V.

⁶² См., в частности, заявление Соединенных Штатов Америки, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Шестой комитет, 21-е заседание (A/C.6/64/SR.21)*, пункт 97.

⁵⁹ Там же, пункт 520.

⁶⁰ См. письмо Генерального директора Юридической службы Европейской комиссии (сноска 54 выше).

отражены, в частности, в резолюции 43/173 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1988 года, которую Специальный докладчик особо отметил в пункте 245 своего вышеуказанного шестого доклада. Обсуждения в Комиссии международного права показали, что мнения разделились, например, по поводу условий, предусмотренных в статье 15 относительно содержания под стражей иностранца, который подлежит высылке.

43. Заслуживает внимания и вопрос терминологии. В тексте Директивы о возвращении на французском языке говорится о «*rétention*» (статья 15), тогда как Специальный докладчик, а за ним и Комиссия употребляют термин «*détention*». Может возникнуть искушение заимствовать терминологию Директивы, но, на самом деле, такой выбор не представляется необходимым. Во-первых, термин «*détention*» является всеобъемлющим. В этом смысле вышеуказанная резолюция 43/173 имеет показательное название на французском языке: «...*la protection de toutes les personnes soumises à une quelconque forme de détention ou d'emprisonnement*» (...защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме). Далее, поскольку в статье 15, пункт 2, Директивы установлено, что «вопрос о содержании под стражей решают административные или судебные органы», не представляется уместным проводить разграничение между случаями содержания под стражей, решение о которых принимают одни и те же административные или судебные органы за правонарушения, пусть даже разные по характеру, но которые порождают одинаковые последствия в плане лишения свободы.

44. Вместе с тем целесообразно воспользоваться вышеуказанной статьей 15, пункт 2, для внесения изменений в проект статьи В, пункт 3 *b)*⁶³, которая гласит, что «решение о продлении срока содержания под стражей может быть вынесено только судебным органом или лицом, уполномоченным осуществлять судебные функции». Это заимствованное из судебной практики положение лишает административные органы возможности продлевать срок содержания под стражей, даже при том что они правомочны принимать решение о заключении под стражу. Такой подход не только нелогичен, но может создать практические трудности для государств, поскольку, как известно, в ряде экстренных случаев ситуация не позволяет дожидаться окончания судебного процесса, который, как правило, в этом случае протекает медленнее, чем административный процесс.

45. Что касается возможного права незаконно высланного иностранца на возвращение в высылающее государство, то в Директиве о возвращении прямо этот вопрос не рассматривается. Статья 11, пункт 1, этой Директивы (Запрет на въезд) позволяет сделать вывод о том, что в возвращении в высылающее государство в отдельных случаях может быть

отказано. Например, когда в решениях о высылке содержится запрет на въезд, если не было установлено срока для добровольного отъезда или если обязательство вернуться не было выполнено. В то же время государствам-членам разрешается не устанавливать запретов на въезд по гуманитарным соображениям, включая случаи, когда речь идет о жертвах торговли людьми, а также лицах, просящих убежище, или лицах, которые нуждаются в международной защите.

46. Следует отметить также, что в статье 13 Директивы о возвращении предусмотрено право обжаловать решение о высылке, в том числе в случаях, когда установлен запрет на въезд. Последствия удовлетворения апелляции должны определяться апелляционным органом в каждом случае в отдельности. В общем и целом в праве Европейского союза не существует конкретной нормы, непосредственно касающейся возвращения иностранца в высылающее государство.

47. Эта констатация в отношении общей практики 27 европейских государств укрепляет Специального докладчика в мысли о том, что в этой области не существует ни общего правила, ни единой практики и что правило, сформулированное в проекте статьи Н1, содержащемся в его шестом докладе⁶⁴, в полной мере представляет собой прогрессивное развитие международного права. Его актуальность заключается в том, что это правило *a contrario*, правило логичное, в целом сформулированное как необходимое юридическое последствие нарушения нормы международного права.

48. Что касается характера отношений между высылающим государством и государством транзита, то в директивах Европейского союза этот вопрос прямо не затрагивается. Вместе с тем он отражен в ряде соглашений о реадмиссии, заключенных между Европейским союзом и государствами, не являющимися его членами. Между тем речь идет об области двустороннего сотрудничества, где государства свободны на суверенной основе согласовывать те правила, которые они намерены применять в своих двусторонних отношениях при условии, что эти правила не нарушают объективных норм международного права или обязательств *erga omnes*. По этой причине Специальный докладчик полагает, что следует ограничиться в этой области тем, что уже имеется в рамках общего международного права, что и сделано в проекте статьи F1, предложенном в его шестом докладе⁶⁵, который к тому же был изменен в ходе обсуждения на пленарных заседаниях Комиссии указанного доклада⁶⁶.

⁶⁴ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/625 и Add.1–2, стр. 305, пункты 561 и 562.

⁶⁵ Там же, стр. 297, пункты 519 и 520.

⁶⁶ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункт 219 и сноска 566 к нему.

⁶³ См. сноску 61 выше.

ГЛАВА III

Заключительные замечания Специального докладчика

49. Заключительные замечания сначала включают ремарку по поводу комментариев государств относительно некоторых конкретных проектов статей. Затем они касаются последовательно некоторых аспектов методологии работы, использованной Специальным докладчиком, прогресса в работе Комиссии по теме «Высылка иностранцев» и судьбы окончательного результата работы по этой теме.

А. Конкретные комментарии по различным проектам статей

50. Специальный докладчик признателен за комментарии и предложения, сформулированные государствами в отношении конкретных проектов статей. Как было указано выше, он полагает, что Комиссия могла бы положительно воспринять некоторые предложения при окончательной доработке проектов статей в первом чтении. Он попытается в соответствующих случаях сформулировать предложения на этот счет.

В. Конкретные комментарии по ряду методологических вопросов

51. Некоторые государства иногда противоречиво выражались относительно того, каким образом Специальный докладчик разрабатывал проекты статей. Так, Соединенные Штаты Америки упрекнули его в том, что он кодифицирует судебную практику региональных правозащитных органов, например Европейского суда по правам человека, а также практику органов по наблюдению за осуществлением основных международных конвенций в области прав человека⁶⁷. Напротив, Европейский союз упрекал его в том, что он игнорирует его право или недостаточно его учитывает⁶⁸. А Германия упрекнула его в том, что он использует слишком старые источники⁶⁹.

52. Специальный докладчик, не собираясь здесь вновь воспроизводить подробно ответ, который он дал на этот счет в ходе обсуждения в Шестом комитете в ноябре 2011 года⁷⁰, ограничится напоминанием о весьма сильном выступлении одного из членов Комиссии⁷¹ по этому вопросу в ходе обсуждения

на пленарном заседании шестого доклада о высылке иностранцев. Этот член Комиссии дал положительную оценку усилиям Специального докладчика по сбору самых разнообразных источников со всех регионов мира и тому, каким образом он их использовал, сравнивая их и разворачивая историческую перспективу. Об этом свидетельствуют различные доклады о высылке иностранцев. Вполне возможно, что применительно к какой-то стране представление определенных событий создало ложное впечатление того, что анализ сконцентрирован на прошлом. Это следовало бы рассматривать лишь как усилия Специального докладчика максимально использовать имеющийся исторический опыт для нахождения более прочной базы для предложений по проектам статей, не вынося при этом никаких суждений ни по поводу самих фактов, ни по поводу обстоятельств, в которых они имели место. Специальный докладчик ни в коем случае не намеревался причинить вред какому-либо государству или вынести суждение по поводу событий в его истории или современной практике.

53. В том же духе он представил в своем седьмом докладе⁷² поправку к Конституции Швейцарии относительно высылки иностранных преступников, принятую народом и кантонами Швейцарии в ноябре 2010 года. При этом было принято к сведению, что правительство Швейцарии сможет ее адаптировать посредством принятия имплементирующего законодательства. И именно в этом духе в том же седьмом докладе⁷³ был рассмотрен проект французского закона 2011 года, который касается, как известно, иммиграции, интеграции и гражданства, но затрагивает, хотя бы косвенно, высылку иностранцев, поскольку в нем предусмотрено лишение гражданства с последующей высылкой. Специальный докладчик принимает к сведению то обстоятельство, что аспекты этого проекта закона, которые привлекли внимание в связи с вопросом о высылке иностранцев, из окончательной редакции, принятой французским парламентом, были исключены.

54. И наконец, в ходе рассмотрения темы «Высылка иностранцев» в Шестом комитете обнаружился разрыв между уровнем работы, проделанной по этой теме в Комиссии, и информацией, содержащейся в докладах, которые были представлены государствам в Шестом комитете на основе первоначальных докладов Специального докладчика. По сути, работа в Комиссии в области высылки иностранцев всегда опережала доклады, представляемые Генеральной Ассамблее по этой теме. Проекты статей, которые обсуждались на пленарных заседаниях Комиссии, а затем направлялись в Редакционный комитет и рассматривались им зачастую после получения новых

⁶⁷ См., в частности, их заявление, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/64/SR.21), пункт 97.

⁶⁸ Заявление Европейского союза, выступившего также от имени стран-кандидатов Исландии, Хорватии, Черногории и бывшей югославской Республики Македония; стран – участниц процесса стабилизации и ассоциации Албании и Боснии и Герцеговины; а также Республики Молдова, там же, *шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 45.

⁶⁹ Там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 26.

⁷⁰ Там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункты 46–54.

⁷¹ *Ежегодник... 2011 год*, том I, 3039-е заседание (выступление г-на С.Ч. Васьяни).

⁷² Там же, том II (часть первая), документ A/CN.4/642, пункты 7–9.

⁷³ Там же, пункты 10–19.

предложений редакционного характера Специального докладчика, не доводились тотчас до сведения Шестого комитета. Причина заключалась в том, что Редакционный комитет отложил принятие решения по некоторым первоначальным проектам статей, которые касались, в частности, сферы применения проектов статей и ряда ключевых определений, до рассмотрения остальных проектов статей. В результате этого возник разрыв между реальным состоянием работы по этой теме в Комиссии и материалами, представленными государствам в Шестом комитете, в результате чего диалог между двумя органами оказался несколько затруднен, поскольку они обладали не совсем одинаковым объемом информации о состоянии указанной работы. Следует надеяться, что представление всего комплекса проектов статей, принятых Комиссией, а также комментариев к ним положит конец такой ситуации.

С. Конкретные комментарии по поводу формы окончательного результата работы Комиссии по этой теме

55. Несколько государств заявили, что тема «Высылка иностранцев» не готова для кодификации⁷⁴ или что конечный результат работы Комиссии по этому вопросу в лучшем случае должен иметь форму «основополагающих принципов, норм и руководящих принципов»⁷⁵ или «руководящих принципов», а не «проектов статей»⁷⁶. Некоторые государства выразили аналогичное мнение в ходе обсуждений в Шестом комитете⁷⁷; сходные мнения

⁷⁴ См., в частности, позицию Соединенного Королевства, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 46. См. также позицию стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции), изложенную Финляндией, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 59.

⁷⁵ Греция, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 16.

⁷⁶ Таиланд, там же, пункт 88.

⁷⁷ См., в частности, позиции, изложенные Венгрией, там же, *шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 13-е заседание (A/C.6/60/SR.13), пункт 9; Израилем, там же, 16-е заседание (A/C.6/60/SR.16), пункт 58; Португалией, там же, 12-е заседание (A/C.6/60/SR.12), пункт 38, и там же, *шестьдесят вторая сессия, Шестой комитет*, 19-е заседание (A/C.6/62/SR.19), пункт 85; Соединенным Королевством, там же, пункты 45–46, и там же, *шестьдесят третья сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/63/SR.21), пункт 25, и там же, *шестьдесят четвертая сессия, Шестой комитет*, 17-е заседание (A/C.6/64/SR.17), пункт 111; и Словенией, там же, 21-е заседание (A/C.6/64/SR.21), пункт 65. См. также позицию, изложенную от имени стран Северной Европы Швецией, там же, *шестьдесят вторая сессия, Шестой комитет*, 19-е заседание (A/C.6/62/SR.19), пункт 50;

были высказаны и в самой Комиссии⁷⁸. То есть эта тема неизбежна.

56. Специальный докладчик ограничится здесь лишь кратким напоминанием ответов, которые он давал на этот вопрос как в Комиссии на ее шестьдесят третьей сессии⁷⁹, так и в ноябре 2011 года в ходе обсуждений в Шестом комитете⁸⁰. Помимо темы «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» и в какой-то степени темы «Дипломатическая защита», работа по кодификации которых к тому же обильно подпитывалась международной судебной практикой в области высылки иностранцев, никакая другая тема, находившаяся на повестке дня Комиссии в течение трех последних пятилетних периодов, не имела столь богатой и обширной базы для кодификации, как высылка иностранцев: значительного объема международно-правовых документов, самой разнообразной международной судебной практики, изобилия представленного национального законодательства, судебной практики и доктрины. Целый ряд тем, рассматривавшихся Комиссией и завершившихся принятием проектов статей, а не руководящих указаний, руководящих положений или принципов, не имели под собой столь богатого правового материала.

57. Было бы, безусловно, преждевременно решать вопрос о судьбе окончательного результата работы Комиссии по вопросу о высылке иностранцев. Однако, поскольку этот вопрос вызывает озабоченность некоторых государств, Специальный докладчик надеется, что смог донести убежденность в том, что после завершения разработки проекты статей с комментариями еще более явно, чем в настоящее время, продемонстрируют согласованность и солидность проделанной работы и позволят, безусловно, снять некоторые сомнения в этом вопросе. Вследствие этого он хотел бы, чтобы Комиссия в свое время направила результат своей работы Генеральной Ассамблее в форме проектов статей, с тем чтобы Ассамблея могла с полным знанием дела принять решение о его окончательной форме.

и Данией, там же, *шестьдесят третья сессия, Шестой комитет*, 20-е заседание (A/C.6/63/SR.20), пункт 2.

⁷⁸ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункты 229–233.

⁷⁹ Там же, пункт 258.

⁸⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункты 46–54.

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

[Пункт 4 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/652

Пятый доклад о защите людей в случае бедствий, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Эдуардо Валенсией-Оспиной

[Подлинный текст на английском языке]
[9 апреля 2012 года]

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Стр.</i>
Многосторонние акты, цитируемые в настоящем докладе		14
Работы, цитируемые в настоящем докладе.....		15
	<i>Пункты</i>	
ВВЕДЕНИЕ	1–9	15
<i>Глава</i>		
I. КОММЕНТАРИИ, ВЫСКАЗАННЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ШЕСТОМ КОМИТЕТЕ.....	10–54	17
A. Общие комментарии	12–16	17
B. Проекты статей 5–8.....	17–22	18
C. Проект статьи 9	23	19
D. Проект статьи 10	24–32	19
E. Проект статьи 11	33–43	21
F. Право предлагать помощь (предложенный проект статьи 12).....	44–50	22
G. Обязанность оказывать помощь (вопрос, заданный Комиссией в ее ежегодном докладе за 2011 год).....	51–54	23
II. ПОЗИЦИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА ПО ВОПРОСУ, ЗАДАННОМУ КОМИССИЕЙ В ЕЕ ЕЖЕГОДНОМ ДОКЛАДЕ ЗА 2011 ГОД	55–78	24
III. РАЗРАБОТКА ОБЯЗАННОСТИ СОТРУДНИЧАТЬ.....	79–116	27
A. Характер сотрудничества и уважение суверенитета пострадавшего государства	82–84	27
B. Обязанность сотрудничать как обязательство поведения	85–92	28
C. Категории сотрудничества.....	93–116	29
IV. УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОМОЩИ	117–181	35
A. Соблюдение национального законодательства	120–145	35
B. Идентификация потребностей и контроль качества	146–160	40
C. Ограничения в отношении выдвигаемых условий, предусмотренные международным правом и национальным законодательством.....	161–181	44
V. ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОМОЩИ	182–187	48
VI. ЗНАЧИМЫЕ СОБЫТИЯ.....	188–190	50

Многосторонние акты, цитируемые в настоящем докладе

Источник

- | | |
|---|--|
| <p>Санкт-Петербургская декларация 1868 года о запрещении употребления разрывных пуль (Санкт-Петербург, 11 декабря 1868 года)</p> | <p><i>Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами</i>, том IV, часть II, Трактаты с Австрией, 1849–1878 (по поручению Министерства иностранных дел составил Ф. Мартенс), СПб.: Типография Министерства путей сообщения (А. Бенке), 1878, № 167, стр. 953; International Committee of the Red Cross, <i>Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement</i>, 14th ed., Geneva, 2008, p. 331.</p> |
| <p>Гаагская конвенция 1899 года о законах и обычаях сухопутной войны (Гаага, 29 июля 1899 года)</p> | <p>James Brown Scott (ed.), <i>The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907</i>, New York, Oxford University Press, 1915, p. 100.</p> |
| <p>Конвенция об учреждении Международного союза помощи и Устав Международного союза помощи (Женева, 12 июля 1927 года)</p> | <p>League of Nations, <i>Treaty Series</i>, vol. CXXXV (1932–1933), No. 3115, p. 247.</p> |
| <p>Женевские конвенции о защите жертв войны (Женева, 12 августа 1949 года)</p> | <p>МИД СССР, <i>Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами</i>, выпуск XVI, Госполитиздат, М., 1957, стр. 71 и далее; United Nations, <i>Treaty Series</i>, vol. 75, Nos. 970–973, pp. 31 <i>et seq.</i></p> |
| <p>Женевская конвенция об обращении с военнопленными (Женева, 12 августа 1949 года)</p> | <p>МИД СССР, <i>Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами</i>, выпуск XVI, Госполитиздат, М., 1957, стр. 125; United Nations, <i>Treaty Series</i>, vol. 75, No. 972, p. 135.</p> |
| <p>Консолидированный текст Договора о функционировании Европейского союза (Рим, 25 марта 1957 года)</p> | <p><i>Official Journal of the European Union</i>, vol. 53, No. C 83/47, 30 March 2010.</p> |
| <p>Североевропейское соглашение о взаимной чрезвычайной помощи в случае радиационных аварий (Вена, 17 октября 1963 года)</p> | <p>United Nations, <i>Treaty Series</i>, vol. 525, No. 7585, p. 75.</p> |
| <p>Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 999, No. 14668, p. 225.</p> |
| <p>Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 993, No. 14531, p. 35.</p> |
| <p>Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18 декабря 1979 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 1249, No. 20378, p. 59.</p> |
| <p>Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 1513, No. 26164, p. 355.</p> |
| <p>Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16 сентября 1987 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 1522, No. 26369, p. 53.</p> |
| <p>Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (Вена, 26 сентября 1986 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 1457, No. 24643, p. 177.</p> |
| <p>Соглашение [между Данией, Норвегией, Финляндией и Швецией] об осуществляемом через государственные границы сотрудничестве в области предупреждения или смягчения ущерба, причиняемого лицам или имуществу либо окружающей среде в случае аварий (Стокгольм, 20 января 1989 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 1777, No. 31001, p. 223.</p> |
| <p>Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 1577, No. 27531, p. 81.</p> |
| <p>Конвенция о временном ввозе (Стамбул, 26 июня 1990 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 1762, No. 30667, p. 121.</p> |
| <p>Соглашение об учреждении Карибского агентства по реагированию на чрезвычайные ситуации (Порт-оф-Спейн, 26 февраля 1991 года)</p> | <p><i>Ibid.</i>, vol. 2256, No. 40212, p. 53.</p> |
| <p>Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий (Сантьяго, 7 июня 1991 года)</p> | <p>OAS, <i>Official Documents</i>, OEA/Ser.A/49 (SEPF), p. 13.</p> |
| <p>Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 года)</p> | <p>United Nations, <i>Treaty Series</i>, vol. 2105, No. 36605, p. 532.</p> |

Соглашение между правительствами государств – участников «Черноморского экономического сотрудничества» (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Сочи, 15 апреля 1998 года)	Размещено на веб-сайте www.bsec-organization.org .
Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (Тампере, 18 июня 1998 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 2296, No. 40906, p. 72.
Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (в измененной редакции) (Киото, 18 мая 1973 года)	<i>Ibid.</i> , vol. 950, No. 13561, p. 269.
Протокол о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Брюссель, 26 июня 1999 года)	<i>Ibid.</i> , vol. 2370, No. 13561, p. 27.
Конвенция об оказании продовольственной помощи 1999 года (Лондон, 13 апреля 1999 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 2073, No. 32022, p. 173.
Протокол Сообщества по вопросам развития стран юга Африки, касающийся здравоохранения (Мапуту, 18 августа 1999 года)	Размещен на веб-сайте www.sadc.int .
Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны (Женева, 22 мая 2000 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 2172, No. 38131, p. 243.
Соглашение о партнерстве между членами Группы государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона и Европейским сообществом и его государствами-членами (Котону, 23 июня 2000 года)	<i>Official Journal of the European Communities</i> , No. L 317, vol. 43 (15 December 2000), p. 3.
Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Вьентьян, 26 июля 2005 года)	<i>ASEAN Documents Series 2005</i> , p. 157.
Конвенция о правах инвалидов (Нью-Йорк, 13 декабря 2006 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 2515, No. 44910, p. 122.
Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) (Кампала, 23 октября 2009 года)	Размещена на веб-сайте www.au.int .

Работы, цитируемые в настоящем докладе

EBERSOLE, Jon M.

«The Mohonk Criteria for humanitarian assistance in complex emergencies: Task force on ethical and legal issues in humanitarian assistance», *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), pp. 192–208.

HOLLAND ANTHONY, Christine

«The responsible role for international charitable grantmaking in the wake of the September 11, 2001 terrorist attacks», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 39 (May 2006), pp. 911–938.

ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Yearbook, vol. 70, part II, Session of Bruges, 2003.
Размещена на веб-сайте www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2003_bru_03_en.pdf.

PLATTNER, Denise

«ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance», *International Review of the Red Cross*, vol. 36, No. 311 (1996), pp. 161–179.

Введение*

1. На своей пятьдесят девятой сессии в 2007 году Комиссия международного права постановила включить тему «Защита людей в случае бедствий» в свою программу работы и назначила Специальным докладчиком г-на Эдуардо Валенсию-Оспину.

2. На своей шестидесятой сессии в 2008 году на рассмотрении Комиссии находился предварительный доклад Специального докладчика¹, в котором

прослеживается эволюция феномена защиты людей в случае бедствий, выявляются источники права по

* Специальный докладчик выражает признательность всем тем, кто оказал помощь в подготовке настоящего доклада: Рене Уруэнье, доктору философии, директору Программы международного права и Программы для получения степени магистра права, и Сантьяго Рохасу, соискателю степени доктора юридических наук, факультет права Университета Лос-Андес, Богота; Лице Кэмпбелл, магистру права, и Мэделайн Снайдер, соискателю степени доктора юридических наук, факультет права Нью-Йоркского университета, Нью-Йорк; Кристофолусу Каоцанису, магистру права, соискателю степени доктора философии, Колумбийский

университет, Нью-Йорк; Эмике Токунаге, соискателю степени доктора философии и приглашенному научному сотруднику, факультет международной публичной политики, Осакий университет, Осака, Япония; Ане Полак Петрич, соискателю степени доктора философии, факультет европейского права, Словения; Янну Деод-Дельвилю, соискателю степени магистра права, юридический факультет, Сорбонна, Париж I Пантеон-Сорбоннский университет, Париж; Аарону Маркусу, соискателю степени доктора юридических наук, Гарвардская школа права, Кембридж, Массачусетс; Марни Аелло, Заку Бенчу, Марие Валентине Кастильо, Экте Дарие, Райану Фархе, Александре Филипповой, Саре Финк, Эшли Гайард, Фредерику Холлу, Тейер Хардвик, Хилари Хэррис, Мие Псорн, Джастину Швигелю и Мелиссе Стюарт, программа «Специалисты по глобальному праву», выпуск 2013 года, юридический центр Джорджтаунского университета, Вашингтон, О.К.; и Полу Р. Валегуру, Гага.

¹ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/598, стр. 169.

этой теме, а также говорится о предыдущих усилиях, направленных на кодификацию и развитие права в этой области. В нем также представлен широкий спектр различных аспектов общей сферы охвата в целях определения главных правовых вопросов, которые предстоит рассмотреть, и высказываются предварительные выводы без ущерба для результатов того обсуждения, которое этот доклад призван вызвать в Комиссии. На рассмотрении Комиссии также находился запрошенный ею у Секретариата меморандум, в котором речь шла главным образом о стихийных бедствиях² и содержался общий обзор существующих правовых инструментов и текстов, применимых к различным аспектам предотвращения бедствий и оказания экстренной помощи, а также защиты людей в случае бедствий.

3. На своей шестьдесят первой сессии в 2009 году Комиссия рассматривала второй доклад Специального докладчика³, в котором содержался анализ сферы охвата данной темы *ratione materiae*, *ratione personae* и *ratione temporis* и вопросов, касающихся определения «бедствия» для целей данной темы, равно как и исследование основной обязанности сотрудничать. В докладе содержались предложения по проектам статей 1 (Сфера охвата), 2 (Определение бедствия) и 3 (Обязанность сотрудничать). На рассмотрении Комиссии также находились письменные ответы, представленные Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП), на вопросы, адресованные им Комиссией в 2008 году.

4. На шестьдесят второй сессии Комиссии в 2010 году Специальный докладчик представил свой третий доклад по этой теме⁴, в котором содержался обзор комментариев, представленных в ходе прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи государствами и МФОКК и КП по результатам работы Комиссии, достигнутым к тому времени. Затем Специальный докладчик исследовал принципы, лежащие в основе защиты физических лиц в случае бедствий, уделив особое внимание вопросу о лицах, нуждающихся в защите, а также вопросу об ответственности пострадавшего государства. В докладе было предложено три новых проекта статей: 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия), 7 (Достоинство человека) и 8 (Главная ответственность пострадавшего государства).

5. На шестьдесят третьей сессии Комиссии в 2011 году на ее рассмотрении находился четвертый доклад Специального докладчика⁵, в котором содержался обзор мнений государств и МФОКК и КП, высказанных в Шестом комитете и касавшихся

проделанной Комиссией на тот момент работы, рассматривался вопрос об ответственности пострадавшего государства в отношении обращения за помощью в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования, анализировалась обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии на внешнюю помощь, а также право предлагать помощь в международном сообществе. В докладе содержались предложения в отношении следующих трех дальнейших проектов статей: проекты статей 10 (Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью), 11 (Обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии) и 12 (Право предлагать помощь).

6. На своей шестьдесят первой сессии в 2009 году Комиссия 31 июля 2009 года приняла к сведению проекты статей 1–5, принятые Редакционным комитетом в предварительном порядке⁶. 20 июля 2010 года Комиссия приняла к сведению проекты статей 6–9, принятые Редакционным комитетом в предварительном порядке⁷.

7. На своей шестьдесят второй сессии в 2010 году Комиссия 4 июня 2010 года утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 1–5, который был рассмотрен на предыдущей сессии Комиссии⁸. Подобным образом комментарии к проектам статей 1–5 были приняты Комиссией 2 августа 2010 года⁹. Текст проектов статей 1–5 с комментариями к ним был воспроизведен в докладе Комиссии о работе ее шестьдесят второй сессии¹⁰.

8. На своей шестьдесят третьей сессии в 2011 году Комиссия 11 июля 2011 года утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 6–9, который был рассмотрен на предыдущей сессии Комиссии¹¹. Комиссия далее утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 10 и 11 2 августа 2011 года¹². 9 августа 2011 года Комиссия утвердила комментарий к проектам статей 6–11¹³. Текст проектов статей 6–11 с комментариями воспроизводится в докладе Комиссии о работе ее шестьдесят третьей сессии¹⁴.

9. Кроме того, на своей шестьдесят третьей сессии Комиссия 18 июля 2011 года передала в Редакционный комитет проект статьи 12 вместе с проектами статей 10 и 11, предложенными Специальным докладчиком в его четвертом докладе¹⁵. Однако ввиду нехватки времени Редакционному комитету не удалось принять в предварительном порядке проект статьи 12 на этой сессии.

⁶ *Ежегодник... 2009 год*, том I, 3029-е заседание; см. также документ A/CN.4/758 (отпечатан на mimeографе).

⁷ *Ежегодник... 2010 год*, том I, 3067-е заседание; см. также документ A/CN.4/L.776 (отпечатан на mimeографе).

⁸ *Ежегодник... 2010 год*, том I, 3057-е заседание.

⁹ Там же, 3072-е заседание.

¹⁰ Там же, том II (часть вторая), стр. 217–223, пункт 331.

¹¹ *Ежегодник... 2011 год*, том I, 3102-е заседание.

¹² Там же, 3116-е заседание.

¹³ Там же, 3122-е заседание.

¹⁴ Там же, том II (часть вторая), стр. 185–196, пункт 289.

¹⁵ Там же, том I, 3107-е заседание.

² A/CN.4/590 и Add.1–3 (размещен на веб-сайте Комиссии, документы шестидесятой сессии; окончательный текст будет опубликован в качестве добавления к *Ежегоднику... 2008 год*, том II (часть первая)).

³ *Ежегодник... 2009 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/615.

⁴ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629.

⁵ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/643.

ГЛАВА I

Комментарии, высказанные государствами и организациями в Шестом комитете

10. В 2011 году Шестой комитет рассмотрел¹⁶ в рамках пункта 81 повестки дня доклад Комиссии о работе ее шестьдесят третьей сессии, глава IX которого касалась темы «Защита людей в случае бедствий»¹⁷. Выступления представителей государств были в основном посвящены тексту проектов статей 5–11 и комментариям к ним, уже принятым Комиссией¹⁸, а также содержанию проекта статьи 12, предложенного Специальным докладчиком в его четвертом докладе¹⁹. Представители также указали на вопросы, связанные с рассматриваемой темой и включенные в главу доклада Комиссии под названием «Конкретные вопросы, изложение мнений по которым представляло бы особый интерес для Комиссии»²⁰.

11. В своем докладе²¹ Комиссия вновь указала на то, что она приветствовала бы получение любой информации, касающейся практики государств по нынешней теме, включая примеры национального законодательства, в частности информации и комментариев по конкретным правовым и институциональным проблемам, встречавшимся в ходе осуществления мероприятий по устранению бедствий или реагированию на них. В этой связи Австрия²², Венгрия²³ и Индонезия²⁴ сослались на свое национальное законодательство по вопросам оказания в случае бедствия чрезвычайной помощи. Европейский союз²⁵ представил подробную информацию о своих документах в области гуманитарной помощи и гражданской защиты, а МФОКК и КП²⁶ представила общую информацию о некоторых наиболее недавних событиях, касающихся ее деятельности по линии международно-правового регулирования в области реагирования на бедствия.

А. Общие комментарии

12. Как и в предыдущие годы, прения в Шестом комитете показали, что государства и организации проявляют большой интерес к этой теме. Делегации

в общем приветствовали достигнутый Комиссией за короткий период времени прогресс и особо подчеркнули важность и актуальность этой темы с учетом роста потерь в результате стихийных бедствий²⁷. Они признали, что работа Комиссии, заключающаяся в кодификации и прогрессивном развитии права, внесет значительный вклад в развитие правовых норм в области реагирования на бедствия и высоко оценили ее усилия по уточнению конкретных правовых рамок относительно доступа в случае бедствий, включение основополагающих принципов, регулирующих оказание в случае бедствий чрезвычайной помощи, и признание нескольких обязанностей пострадавших государств²⁸. Несколько государств признали, что эта работа будет способствовать повышению эффективности и качества гуманитарной помощи и смягчению последствий бедствий²⁹. Например, одна делегация отметила, что «Комиссия решила сосредоточиться на вопросах, имеющих важное значение в настоящий момент, и показала, что она настроена действовать в русле текущих тенденций в международной практике»³⁰.

13. В качестве общего соображения и отправного пункта для обсуждения конкретных проектов статей несколько представителей выразили Комиссии признательность за установление надлежащего баланса между необходимостью защищать людей, пострадавших от бедствий, и уважением принципов государственного суверенитета и невмешательства³¹. Некоторые делегации подчеркнули, что реагирование на бедствия и, следовательно, подготовленные Комиссией проекты статей должны всегда основываться на полном уважении суверенитета пострадавших государств и не должны допускать того, чтобы гуманитарной помощи придавался политический характер или чтобы она служила оправданием для вмешательства во внутренние дела пострадавшего государства³². Кроме того, была особо подчеркнута

¹⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 18–28-е заседания (A/C.6/66/SR.18–28).

¹⁷ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 181–196, пункты 264–289.

¹⁸ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть вторая), стр. 221–223; и *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 185–196.

¹⁹ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/643, пункт 109.

²⁰ Там же, том II (часть вторая), стр. 20, пункты 43–44.

²¹ Там же, пункт 43.

²² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 23.

²³ Там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 58.

²⁴ Там же, пункт 71.

²⁵ Там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункты 53–54.

²⁶ Там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 45.

²⁷ Словения, там же, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 11; Польша, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 83; Италия, там же, пункт 91; Колумбия, там же, 18-е заседание (A/C.6/66/SR.18), пункт 42, и 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 25; Ирландия, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 20; Египет, там же, пункт 36.

²⁸ Польша, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 84; Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 11; Нигер, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 54; Европейский союз, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункты 52 и 55.

²⁹ Румыния, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 17; Япония, там же, пункт 25.

³⁰ Колумбия, там же, 18-е заседание (A/C.6/66/SR.18), пункт 42.

³¹ Словения, там же, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 11; Колумбия, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 25; Шри-Ланка, там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 18.

³² Китай, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 41; Малайзия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 112; Индонезия, там же, пункт 70; Египет, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 36.

важность международной солидарности в случае бедствий³³.

14. В то время как было выражено удовлетворение по поводу того, что Комиссия признает роль международных организаций и других гуманитарных структур в деле защиты людей в случае бедствий, было выражено мнение о том, что не совсем ясно, должны ли соответствующие проекты статей включать также организации региональной интеграции, такие как Европейский союз³⁴.

15. Кроме того, было высказано соображение о том, что предлагаемая сфера охвата проектов статей является слишком узкой в части охватываемых событий и что поэтому ее следует расширить и распространить на более широкий спектр осуществляемой в период до бедствия деятельности, касающейся снижения степени риска, предотвращения, обеспечения готовности и смягчения последствий³⁵. Было также выражено мнение о том, что акцент в самих проектах статей следует сделать на оперативных вопросах³⁶. Кроме того, было подчеркнуто, что не имеющие обязательной силы руководящие принципы или свод принципов для государств и других сторон, участвующих в оказании в случае бедствия чрезвычайной помощи, были бы более практичными и, скорее всего, получили бы широкую поддержку³⁷.

16. Делегации поддержали мнение Комиссии, основанное на позиции Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, согласно которой концепция «ответственность по защите» не подпадает под сферу охвата этой темы и применяется лишь по отношению к следующим четырем конкретным преступлениям: геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности³⁸. По мнению Генерального секретаря, расширение сферы действия концепции «ответственность по защите» на реагирование на стихийные бедствия означало бы размывание концепции до неузнаваемости или утрату ее практической целесообразности. Тем не менее одна делегация утверждала, что, поскольку «ответственность по защите» входит в число наиболее динамично развивающихся и новаторских концепций в международных отношениях, необходимо продолжить тщательное изучение

вопроса о целесообразности расширения сферы ее охвата на стихийные бедствия³⁹.

В. Проекты статей 5–8

17. Что касается проекта статьи 5 (Обязанность сотрудничать), то государства особо подчеркнули ее важность, поскольку сотрудничество играет значимую роль в деле успешного оказания чрезвычайной помощи в случае бедствия и защиты нуждающихся людей⁴⁰. Вместе с тем прозвучал призыв о необходимости дальнейшего уточнения проекта статьи 5, с тем чтобы государства могли понять, каков объем их обязательств⁴¹.

18. Что касается проекта статьи 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия), то Специальному докладчику была выражена признательность за признание основной роли, которую играют принципы гуманности, нейтралитета, беспристрастности и недискриминации при координации и оказании чрезвычайной помощи в случае бедствий⁴². Было поддержано мнение Комиссии, зафиксированное в комментарии, об отсутствии необходимости определять, являются ли три гуманитарных принципа гуманности, нейтралитета и беспристрастности в этом проекте статьи общими принципами международного права⁴³. Было предложено разъяснить выражение «в особо уязвимом положении» в части применения гуманитарных принципов при реагировании на бедствия⁴⁴.

19. Одна делегация высказалась в пользу разработки нового проекта статьи, с тем чтобы отразить принципы Устава Организации Объединенных Наций и руководящие принципы оказания гуманитарной помощи, изложенные в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года⁴⁵.

20. Две делегации высказали идею о том, что проекты статей 7 и 8, поскольку в них зафиксированы ключевые принципы, были бы наиболее

³⁹ Польша, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21)*, пункт 85, утверждала, что, хотя в настоящее время эта концепция применяется только в четырех конкретных случаях, упомянутых Генеральным секретарем, она содержит следующую важную оговорку: «если только государства-члены не решат иначе». По ее мнению, масштаб угроз и потерь от стихийных бедствий сегодня таков, что настало время «принимать другие решения» и принять вызов распространения данной концепции, чтобы включить в нее стихийные бедствия.

⁴⁰ Словения, там же, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 11; Китай, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 41; Исламская Республика Иран, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 51; Австрия, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 25; Израиль, там же, пункт 33; Таиланд, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 92; Румыния, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 17.

⁴¹ Куба, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 26; Малайзия, там же, пункт 120.

⁴² Соединенные Штаты Америки, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 69.

⁴³ Алжир, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 31.

⁴⁴ Нигер, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 54.

⁴⁵ Куба, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 26.

³³ Япония, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 25.

³⁴ Там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 57.

³⁵ Польша, там же, пункт 84.

³⁶ Ирландия, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 20. См. также заявление МФОКК и КП, там же, пункт 42 (где отмечается наличие существенных оперативных проблем, вызванных вовлечением иностранных структур, не имеющих необходимого профессионального потенциала).

³⁷ Соединенное Королевство, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 45; Российская Федерация, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 37.

³⁸ Колумбия, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 25; Таиланд, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 89; Япония, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 26; Шри-Ланка, там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 18. См. также ниже комментарии в отношении проекта статьи 9, в частности Франции, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 38; и Китая, там же, пункт 42. Позицию Генерального секретаря см. в A/63/677, пункт 10 b).

целесообразно поместить в начале текста будущего документа или в его преамбуле⁴⁶.

21. Было выражено мнение о том, что проект статьи 7 (Достоинство человека) является особенно важным, поскольку впервые он фигурирует в качестве отдельного положения в тексте будущего международного документа и служит напоминанием о том, что защита прав человека занимает центральное место в этой теме. Указывалось, что, как признано в соответствующем комментарии, обязанность «уважать и защищать» является очень широкой и охватывает как сформулированное в негативной форме обязательство воздерживаться от ущемления достоинства человека, так и сформулированное в позитивной форме обязательство уважать его достоинство. Государству с учетом его главной роли в деле реагирования на бедствия также принадлежит главная роль в выполнении этой обязанности⁴⁷.

22. Что касается проекта статьи 8 (Права человека), то отмечалось, что по сравнению с проектом статьи 7 его формулировка является чересчур общей и расплывчатой и что в связи с ней возникают вопросы, касающиеся его сферы охвата и толкования⁴⁸. Было также выражено мнение о том, что в комментарии следует более подробно разъяснить значение понятия «права человека» посредством ссылки на защиту прав, связанных с такими вопросами, как продовольствие, медицинское обслуживание, временное убежище и образование, жилье, земля и имущество, средства к существованию и среднее и высшее образование; а также документы, передвижение, восстановление семейных связей, выражение мнения и выборы⁴⁹.

С. Проект статьи 9

23. Проект статьи 9 (Роль пострадавшего государства), основанный на ключевом принципе государственного суверенитета и устанавливающий обязанность пострадавшего государства обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствий чрезвычайной помощи и содействия на своей территории, получил общее одобрение государств в Шестом комитете⁵⁰. Несмотря на то, что пострадавшее государство может лучше всех оценить потребности в этом отношении, его ответственность

⁴⁶ Республика Корея, там же, пункт 82; Ирландия, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 20.

⁴⁷ Колумбия, там же, 22-е заседание (А/С.6/66/SR.22), пункт 26.

⁴⁸ Алжир, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 32.

⁴⁹ Таиланд, там же, 24-е заседание (А/С.6/66/SR.24), пункт 89.

⁵⁰ Соединенные Штаты Америки, там же, 21-е заседание (А/С.6/66/SR.21), пункт 69; Колумбия, там же, 22-е заседание (А/С.6/66/SR.22), пункт 27; Франция, там же, 23-е заседание (А/С.6/66/SR.23), пункт 38; Нидерланды, там же, пункт 48; Китай, там же, пункт 42; Чили, там же, 24-е заседание (А/С.6/66/SR.24), пункт 8; Аргентина, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 10; Румыния, там же, пункт 17; Ирландия, там же, пункт 21; Алжир, там же, пункт 31; Европейский союз, там же, 21-е заседание (А/С.6/66/SR.21), пункт 55. Пакистан, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 6, охарактеризовал проект статьи 9 в качестве важнейшего положения проектов статей при том понимании, что предпочтение отдается внутригосударственному законодательству.

не должна оставаться исключительной⁵¹. Следует дополнительно рассмотреть вопрос об обязанности пострадавшего государства по отношению к международному сообществу в целом, поскольку бездействие чревато ужасными последствиями не только на его собственной территории, но и на территории соседних государств⁵². Было поддержано употребление термина «обязанность» в проекте статьи 9 по различным причинам, особенно во избежание путаницы с понятием «ответственность»⁵³, а также в качестве надлежащего средства для решения таких задач, как сохранение государственного суверенитета и защита пострадавшего населения⁵⁴. Отмечалось также, что было бы полезным включить в текст конкретную ссылку на инвалидов⁵⁵.

Д. Проект статьи 10

24. Что касается проекта статьи 10 (Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью), то многие делегации выразили удовлетворение по поводу квалификации в качестве юридической, а не нравственной или политической обязанности пострадавшего государства обращаться за помощью. Они достигли согласия о том, что зафиксированная в нем обязанность проистекает из обязательств пострадавшего государства согласно международным документам по вопросам прав человека и международному обычному праву и что существенно важное значение имеет защита различных прав человека, непосредственно затрагиваемых в контексте бедствий, таких как право на жизнь, продовольственное обеспечение, здоровье и медицинское обслуживание⁵⁶. В этой связи рекомендовалось включить в число указанных в комментарии прав человека ссылку на право на доступ к питьевой воде⁵⁷.

25. Поскольку пострадавшее государство не располагает неограниченной степенью усмотрения относительно своего согласия на внешнюю помощь, за которой оно обязано обращаться, когда бедствие превышает его национальные возможности реагирования, было предложено также учесть ситуации, когда пострадавшее государство может

⁵¹ Финляндия от имени стран Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция), там же, 21-е заседание (А/С.6/66/SR.21), пункт 60.

⁵² Румыния, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 17.

⁵³ Франция, там же, 23-е заседание (А/С.6/66/SR.23), пункт 38; Китай, там же, пункт 42; Алжир, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 31.

⁵⁴ Колумбия, там же, 22-е заседание (А/С.6/66/SR.22), пункт 27.

⁵⁵ Греция, там же, 24-е заседание (А/С.6/66/SR.24), пункт 24.

⁵⁶ Словения, там же, 20-е заседание (А/С.6/66/SR.20), пункт 11; Финляндия от имени стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции), там же, 21-е заседание (А/С.6/66/SR.21), пункт 60; Сальвадор, там же, 22-е заседание (А/С.6/66/SR.22), пункт 12; Колумбия, там же, пункт 27; Чешская Республика, там же, 23-е заседание (А/С.6/66/SR.23), пункт 19; Чили, там же, 24-е заседание (А/С.6/66/SR.24), пункт 8; Индия, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 13; Румыния, там же, пункт 18; Ирландия, там же, пункт 21; Египет, там же, пункт 36; Европейский союз, там же, 21-е заседание (А/С.6/66/SR.21), пункт 56; МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (А/С.6/66/SR.25), пункт 41.

⁵⁷ Греция, там же, 24-е заседание (А/С.6/66/SR.24), пункт 25.

проявлять нежелание оказывать помощь и обеспечить защиту⁵⁸.

26. Было обращено внимание на преамбулу Регламента № 1257/96 Совета Европейского союза, который касается гуманитарной помощи и гласит, что «люди, находящиеся в бедственном положении, жертвы стихийных бедствий, войн и вспышек боевых действий или иных сопоставимых исключительных обстоятельств, имеют право на международную гуманитарную помощь, если их собственные власти не в состоянии предоставить эффективную помощь»⁵⁹.

27. Предлагалось отразить в тексте проекта статьи 10 тот факт, что правительство пострадавшего государства лучше всего сможет определить серьезность ситуации, сложившейся в результате бедствия, и пределы своих собственных возможностей реагирования на него⁶⁰.

28. Вместе с тем несколько государств выступили против идеи, согласно которой на пострадавшем государстве лежит юридическое обязательство обращаться за внешней помощью в случаях, когда бедствие превышает его национальные возможности реагирования. По их мнению, введение такой обязанности представляет собой посягательство на суверенитет государств, а также международное сотрудничество и солидарность и не имеет под собой основы в действующем международном праве, обычном праве или практике государств. Было бы предпочтительным сформулировать положение проекта статьи 10 в назидательном ключе, а именно вместо носящего обязательный характер выражения «обязано... обращаться за помощью» следует употреблять выражение «следует... обращаться за помощью»⁶¹.

29. Как заявила одна делегация, отношения между пострадавшим государством и международным сообществом в ситуациях бедствия не должны определяться с точки зрения прав и обязанностей, а скорее должны рассматриваться с точки зрения международного сотрудничества не только в проекте статьи 10, но и в пункте 2 проекта статьи 11, а также проекте статьи 12⁶².

⁵⁸ Нидерланды, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 48; Словения, там же, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 11; Португалия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 66.

⁵⁹ Европейский союз, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 56. Текст Регламента см. в *Official Journal of the European Communities*, L 163/1, 2 July 1996.

⁶⁰ Франция, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 38.

⁶¹ Австрия, там же, пункт 23; Израиль, там же, пункт 33; Франция, там же, пункт 38; Китай, там же, пункт 42; Соединенное Королевство, там же, пункт 45; Нидерланды, там же, пункт 48; Греция, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 25; Куба, там же, пункт 26; Российская Федерация, там же, пункт 37; Исламская Республика Иран, там же, пункт 50; Португалия, там же, пункт 66; Индонезия, там же, пункт 70; Республика Корея, там же, пункт 82; Таиланд, там же, пункт 90; Малайзия, там же, пункт 114; Пакистан, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 7; Аргентина, там же, пункт 10; Алжир, там же, пункт 33; Шри-Ланка, там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 19.

⁶² Китай, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 42.

30. Некоторые делегации обратили внимание на важное значение последней части проекта статьи 10, а именно положения о том, что пострадавшее государство может по своему усмотрению выбирать среди различных перечисленных внешних субъектов, предлагающих помощь, о чем свидетельствует выражение «в соответствующих случаях»⁶³. В этой связи было выражено мнение о том, что включение выражения «в соответствующих случаях» в этот проект статьи способствовало повышению степени усмотрения пострадавшего государства при определении и выборе наиболее эффективной структуры по оказанию помощи, поскольку пострадавшее государство может лучше всех определить серьезность чрезвычайной ситуации на своей территории и разработать надлежащие меры реагирования⁶⁴. И напротив, было предложено исключить это выражение, с тем чтобы особо подчеркнуть дискреционные полномочия пострадавшего государства⁶⁵.

31. Было выражено мнение о том, что в связи с выражением «в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования» возникают вопросы о порядке, в котором производится оценка национальных возможностей реагирования, и что поэтому его следует более тщательно проработать⁶⁶. В этой связи было поддержано предложение о возврате к следующей формулировке, первоначально предложенной Специальным докладчиком в его четвертом докладе: «если бедствие превышает его национальные возможности реагирования»⁶⁷.

32. Был высказан ряд дополнительных предложений в отношении проекта статьи 10. Одна делегация предложила изменить формулировку проекта статьи, с тем чтобы было ясно, что государства могут по своему усмотрению запрашивать помощь у любых из перечисленных субъектов или других субъектов, не упомянутых в проекте статьи, с учетом общих стандартов в области прав человека⁶⁸. По мнению некоторых делегаций, было бы полезным определить стимулы, для того чтобы пострадавшее государство стремилось запрашивать помощь на еще более раннем этапе во избежание задержек в оказании помощи⁶⁹. Кроме того, указывалось на необходимость проведения различия между государствами и международными организациями с одной стороны и соответствующими неправительственными организациями – с другой, поскольку пострадавшее

⁶³ Словения, там же, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 11; Чили, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 8; Малайзия, там же, пункт 115.

⁶⁴ Малайзия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 115.

⁶⁵ Таиланд, там же, пункт 90; МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункты 41–42.

⁶⁶ Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 12.

⁶⁷ Нидерланды, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 48.

⁶⁸ МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 41.

⁶⁹ Италия, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 91; Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 12.

государство не обязано обращаться за помощью к последним⁷⁰.

Е. Проект статьи 11

33. Было предложено в начале проекта статьи 11 (Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь) в целях обеспечения согласованности добавить выражение «без ущерба для положений статьи 10»⁷¹.

34. Было выражено общее согласие с пунктом 1 проекта статьи 11, в котором отражается ключевой принцип, имеющий основополагающее значение для международного права, согласно которому оказание международной чрезвычайной помощи зависит от согласия пострадавшего государства, что в полной мере согласуется с принципом государственного суверенитета⁷². Однако была выражена озабоченность по поводу установления такого юридического обязательства, которое может подорвать нынешнюю практику международного сотрудничества и солидарности⁷³.

35. Было выражено мнение о том, что, хотя требование о получении согласия пострадавшего государства является разумным, оно может привести к задержкам в случаях, когда необходимо быстрое реагирование⁷⁴. Кроме того, было заявлено, что в проекте статьи 11 следует категорически исключить положения, которые позволяют считать согласие подразумеваемым или вовсе обойтись без согласия в ситуациях, когда отсутствие согласия не будет препятствовать оказанию помощи. Ситуация, когда отсутствует функционирующее правительство, которое могло бы дать согласие, возможно, приемлема с гуманитарной точки зрения, однако возникают вопросы относительно того, кто должен решать, существует ли правительство, функционирующее или иное⁷⁵.

36. Несколько государств поддержали пункт 2 проекта статьи 11, предусматривающий, что отказ

⁷⁰ Исламская Республика Иран, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 52; Аргентина, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 10.

⁷¹ Таиланд, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 91.

⁷² Финляндия (от имени стран Северной Европы), там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 60; Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 13; Колумбия, там же, пункт 27; Чешская Республика, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 19; Австрия, там же, пункт 24; Израиль, там же, пункт 33; Франция, там же, пункт 39; Нигер, там же, пункт 54; Чили, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 9; Индия, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 13; Румыния, там же, пункт 19; Пакистан, там же, пункт 6; Ирландия, там же, пункт 22; Египет, там же, пункт 36; Шри-Ланка, там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 20; Европейский союз, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 56; МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 43.

⁷³ Китай, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 42; Российская Федерация, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 37; Португалия, там же, пункт 66; Пакистан, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 7.

⁷⁴ Нигер, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 54.

⁷⁵ Малайзия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 116.

в согласии пострадавшего государства на внешнюю помощь не может быть произвольным, и подчеркнули, что пострадавшее государство имеет как право, так и обязанность оказывать помощь своему собственному населению⁷⁶.

37. По мнению одной из делегаций, дополнительное изучение связи между международным сотрудничеством и международными принципами было бы полезным для установления возможных отступлений от принципов суверенитета и невмешательства. Государство должно нести ответственность за свой отказ принять помощь, поскольку такой отказ может привести к международно-противоправному деянию, если он нарушит права пострадавших лиц согласно международному праву⁷⁷. Другая делегация пояснила, что обязанности сотрудничать, обращаться за помощью и воздерживаться от произвольного отказа давать согласие налагают обязательство поведения или действия, а не результата на пострадавшее государство, которое обязано добросовестным образом рассмотреть возможность приема помощи от другого государства или от той или иной международной структуры и не может отказываться в даче своего согласия произвольно⁷⁸. Другая делегация согласилась с этим положением проекта статьи 11, но предупредила, что согласно действующему международному праву другие государства не будут иметь возможности действовать без согласия пострадавшего государства, даже если последнее несет международную ответственность за отказ принять помощь⁷⁹.

38. Некоторые делегации настаивали на том, что в силу принципа суверенитета пострадавшее государство имеет право решать, следует ли запрашивать или принимать гуманитарную помощь, и что в международном обычном праве или практике государств отсутствует обязательство пострадавшего государства принимать внешнюю помощь⁸⁰. Одна делегация высказалась за то, чтобы вместо введения строгого юридического обязательства, которое приведет к международно-правовым последствиям в случае его несоблюдения, цель проектов статей состояла в том, чтобы просто установить моральную и политическую обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью и не отказываться в своем согласии на внешнюю помощь произвольно⁸¹.

⁷⁶ Финляндия (от имени стран Северной Европы), там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 60; Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 13; Испания, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 50.

⁷⁷ Португалия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 66.

⁷⁸ Колумбия, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 27.

⁷⁹ Австрия, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 24.

⁸⁰ Куба, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 27; Индонезия, там же, пункт 70; Китай, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 42.

⁸¹ Российская Федерация, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 37.

39. Несколько делегаций выразили мнение о том, что термин «произвольным» в пункте 2 проекта статьи может повлечь за собой трудности в плане толкования, включая, в частности, вопросы о том, как определяется произвольность отказа, кто производит такую оценку или какие будут наступать последствия, и поэтому его следует разъяснить как в тексте, так и в комментарии⁸².

40. Некоторые делегации сделали конкретные предложения текстуального характера. Так, было сочтено целесообразным рассмотреть вопрос о том, не следует ли заменить термин «произвольным» термином «необоснованным»⁸³. Кроме того, было предложено дополнить текст следующим уточнением: «[Отказ в] согласии считается произвольным, в частности, если он нарушает положения статьи 8»⁸⁴. По мнению одной делегации, отказ не будет произвольным, например, если пострадавшее государство ранее приняло надлежащую помощь из другого источника. По ее мнению, следует предусмотреть необходимые гарантии, в том числе с помощью основополагающих принципов Устава Организации Объединенных Наций, для обеспечения того, чтобы гуманитарная помощь не использовалась с целью нарушения суверенных прав пострадавшего государства и вмешательства в его внутренние дела. Поэтому было предложено изменить пункт 2 следующим образом: «Отказ в согласии на внешнюю помощь, предложенную добросовестно и исключительно с целью оказания гуманитарной помощи, не может быть произвольным и необоснованным»⁸⁵.

41. Что касается пункта 3 статьи 11, то некоторые государства утверждали, что в связи с выражением «по возможности» могут возникнуть трудности при объявлении о решении относительно принятия помощи, которые негативно скажутся на населении, срочно нуждающемся в такой помощи. Степень усмотрения пострадавшего государства в плане информирования о таком решении должна быть уменьшена, с тем чтобы охватывать случаи, когда принятие решения оказывается невозможным. Это помогло бы прояснить вопрос о том, кто предположительно может официально предлагать помощь пострадавшему государству⁸⁶.

42. Одна делегация предложила разделить пункт 3 на две самостоятельные части, первая из

которых будет отражать идею, что государство объявлено своевременно объявлять о решении принимать или не принимать помощь, а вторая – идею, что в экстремальных ситуациях у государств могут быть обоснованные причины для того, чтобы не найти возможности ответить на предложение о помощи незамедлительно или вообще ответить на него⁸⁷. Разъяснялось, что ни Движение Красного Креста и Красного Полумесяца, ни иностранные неправительственные организации, как правило, не предлагают официальную помощь государствам. Кроме того, указывалось, что из проекта статьи 11 не совсем ясно, существует ли подразумеваемый предельный срок для реагирования на предложения о помощи⁸⁸.

43. Было предложено поменять проекты статей 11 и 12 местами, с тем чтобы первым было указано право третьих государств и других субъектов предлагать помощь⁸⁹.

Е. Право предлагать помощь (предложенный проект статьи 12)

44. Несколько делегаций рассмотрели вопрос о включении еще одного проекта статьи о праве оказывающих помощь субъектов предлагать помощь пострадавшему государству, предложенного Специальным докладчиком в его четвертом докладе (предлагаемый проект статьи 12)⁹⁰. Как уже разъяснялось⁹¹, предложенная статья 12 была рассмотрена Комиссией на пленарном заседании и передана в Редакционный комитет. Многие делегации согласились с этим предложением, заявив, что в нем признается заинтересованность международного сообщества в защите людей в случае бедствия, которую следует рассматривать как дополняющую первичную ответственность пострадавшего государства и как проявление солидарности и сотрудничества, а не вмешательство в его внутренние дела. Было подчеркнуто, что это право оказывающих помощь субъектов заключается лишь в «предложении», а не «оказании» помощи и что пострадавшее государство по-прежнему, согласно принципу суверенитета и несмотря на положения проектов статей 10 и 11, может по своему усмотрению принимать полностью или частично любые предложения о помощи от государств и негосударственных субъектов, будь то в одностороннем порядке или в ответ на призыв⁹².

⁸⁷ Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 13.

⁸⁸ МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 43.

⁸⁹ Нидерланды, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 48.

⁹⁰ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/643, пункт 109.

⁹¹ См. пункт 9 выше.

⁹² Словения, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 12; Финляндия (от имени государств Северной Европы), там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 60; Польша, там же, пункт 86; Мексика, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 20; Чешская Республика, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 19; Австрия, там же, пункт 25; Чили, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 10; Румыния, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 19; Египет, там же, пункт 36.

⁸² Израиль, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 33; Франция, там же, пункт 39; Китай, там же, пункт 42; Соединенное Королевство, там же, пункт 45; Нидерланды, там же, пункт 48; Малайзия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункты 117–119; Аргентина, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 10; Ирландия, там же, пункт 22; Алжир, там же, пункт 33; и Шри-Ланка, там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 20.

⁸³ Нидерланды, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 48.

⁸⁴ Греция, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 25.

⁸⁵ Исламская Республика Иран, там же, пункт 52; Таиланд, там же, пункт 91.

⁸⁶ Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 13; Франция, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 39; Португалия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 66; Таиланд, там же, пункт 91; МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 43.

Была высказана идея о необходимости изменения формулировки предложенного проекта статьи, с тем чтобы наделить правом предлагать помощь всех лиц, как физических, так и юридических⁹³.

45. Одна делегация добавила, что предложения о помощи не должны расцениваться как вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства при условии, что предложенная помощь не ущемляет его суверенитет и не отражается на его главной роли в осуществлении руководства, контроля, координации и надзора применительно к такой помощи⁹⁴. Было предложено сформулировать это предложение в качестве позитивного долга международного сообщества в рамках международного сотрудничества⁹⁵. В этой связи подчеркивалось, что в проекте статьи 5 уже предусматривается обязанность всех субъектов сотрудничать; поэтому вместе проекты статей 5 и 12 оказывали бы на государства и другие субъекты определенное давление с точки зрения предложения помощи, что следует только приветствовать⁹⁶.

46. Однако некоторые делегации согласились лишь с общей посылкой, сформулированной в проекте статьи, и настоятельно призвали ограничить сферу и условия его применения, не подрывая при этом принцип невмешательства во внутренние дела пострадавшего государства⁹⁷. В этой связи было предложено сократить сферу охвата «предложением помощи»⁹⁸.

47. Несколько государств высказали мнение о том, что роль международного сообщества в плане предложения помощи пострадавшим государствам не должна определяться с позиции отставания прав и что поэтому соответствующее положение должно быть переформулировано с учетом принципов международного сотрудничества и солидарности⁹⁹. Кроме того, некоторые подчеркнули, что акцент следует делать скорее на обязанности пострадавшего государства рассматривать предложения о помощи, а не на юридическом праве¹⁰⁰. Указывалось также, что положение о праве предлагать помощь, как

предусмотрено в проекте статьи 12, не имеет очевидного самостоятельного значения, а просто признает реальность в ситуациях бедствий¹⁰¹.

48. Более того, по мнению некоторых делегаций, целесообразно рассмотреть вопрос о том, должны ли все субъекты, упомянутые в тексте, иметь один и тот же юридический статус, поскольку лишь субъекты международного права уполномочены осуществлять право предлагать помощь¹⁰². В этой связи отмечалось, что эти три группы субъектов были включены в одну и ту же категорию в проекте статьи 7 о достоинстве человека¹⁰³.

49. Кроме того, отмечалось, что МФОКК и КП и ее национальные общества не подпадают под категории, упомянутые в проекте статьи 12¹⁰⁴. Помимо этого, как уже упоминалось¹⁰⁵, было сочтено необходимым рассмотреть вопрос о том, распространяется ли термин «компетентные межправительственные организации» на организации региональной интеграции, такие как Европейский союз¹⁰⁶.

50. По мнению некоторых делегаций, это положение является излишним, поскольку государства уже обладают суверенным правом делать такие предложения на практике¹⁰⁷. Одна делегация высказала идею о том, что из-за расхождения во мнениях Комиссии следует избегать изложения окончательных выводов по этим вопросам в интересах содействия разработке инструмента, который будет использоваться международным сообществом наиболее практичным образом¹⁰⁸.

Г. Обязанность оказывать помощь (вопрос, заданный Комиссией в ее ежегодном докладе за 2011 год)

51. 11 августа 2011 года в отсутствие Специального докладчика Комиссия согласилась принять предложение одного из своих членов¹⁰⁹ включить также в главу III своего доклада о работе сессии, озаглавленную «Конкретные вопросы, изложение

⁹³ Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 14.

⁹⁴ Чили, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 10.

⁹⁵ Таиланд, там же, пункт 92; Шри-Ланка, там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 20.

⁹⁶ Австрия, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 25.

⁹⁷ Польша, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 86; Мексика, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 20; Австрия, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 25; Чили, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 10; Румыния, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 19.

⁹⁸ Австрия, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 25.

⁹⁹ Соединенные Штаты Америки, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 69; Сингапур, там же, пункт 75; Сальвадор, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 14; Германия, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 28; Израиль, там же, пункт 33; Соединенное Королевство, там же, пункт 45; Нидерланды, там же, пункт 48; Российская Федерация, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 37; Португалия, там же, пункт 66; Таиланд, там же, пункт 92; Пакистан, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 7; Шри-Ланка, там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 20; МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 44.

¹⁰⁰ Сингапур, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 75; Таиланд, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 92.

¹⁰¹ Российская Федерация, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 37.

¹⁰² Сингапур, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 75; Мексика, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 20; Чешская Республика, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 19; Германия, там же, пункт 28; Исламская Республика Иран, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 52; Пакистан, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 7; Европейский союз, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 57.

¹⁰³ Чешская Республика, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 19.

¹⁰⁴ МФОКК и КП, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 44.

¹⁰⁵ См. пункт 14 выше.

¹⁰⁶ Европейский союз, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 57.

¹⁰⁷ Соединенное Королевство, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 45; Российская Федерация, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 37.

¹⁰⁸ Соединенные Штаты Америки, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 69.

¹⁰⁹ См. *Ежегодник... 2011 год*, том I, 3126-е заседание, выступление г-на С.Ч. Васьянни.

мнений по которым представляло бы особый интерес для Комиссии», следующий вопрос, адресованный государствам: «Комиссия пришла к мнению, что на государствах лежит обязанность сотрудничать с пострадавшим государством в вопросах, касающихся ликвидации последствий стихийных бедствий. Эта обязанность сотрудничать включает обязанность государств оказывать помощь пострадавшему государству в случае поступления соответствующей просьбы?»¹¹⁰.

52. На момент выхода настоящего доклада письменных ответов на вышеуказанный вопрос от государств получено не было. Вместе с тем в Шестом комитете многие государства, выступавшие на эту тему, ответили на данный вопрос отрицательно, в качестве основных доводов указывая на то, что подобная обязанность не имеет основания в действующем международном праве, обычном праве или на практике и что установление такой новой обязанности не только было бы противоречивым, но и породило бы многочисленные юридические и практические проблемы¹¹¹.

53. Было высказано мнение, что обязанность сотрудничать в данном контексте следует понимать просто как обязанность рассматривать просьбы пострадавшего государства о помощи и

¹¹⁰ Там же, том II (часть вторая), стр. 23, пункт 44.

¹¹¹ Мексика, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 18-е заседание (A/C.6/66/SR.18), пункт 55, и 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 21; Словения, там же, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 12; Сингапур, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 76; Италия, там же, пункт 91; Колумбия, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 28; Австрия, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 23; Германия, там же, пункт 28; Соединенное Королевство, там же, пункт 45; Нидерланды, там же, пункт 48; Испания, там же, пункт 50; Венгрия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 59; Малайзия, там же, пункт 120; Республика Корея, там же, пункты 120–121; Ирландия, там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 21.

что возникновение этой обязанности должно быть обусловлено не только решением пострадавшего государства о том, что ему требуется помощь, но еще и способностью помогающего государства оказать запрашиваемую помощь¹¹². Было выдвинуто несколько предложений сформулировать соответствующее положение так, чтобы призвать незатронутые субъекты оказывать содействие или помощь либо настоятельно им это рекомендовать, исходя из принципов сотрудничества и международной солидарности¹¹³, или же лишь обязать государства «незамедлительно отвечать» на просьбу пострадавшего государства. В последнем случае была упомянута статья 4 Соглашения Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее «Соглашение АСЕАН»)¹¹⁴. Также было подчеркнуто, что поднятый вопрос отразится на практическом применении проектов статей 10 и 11, поскольку обязанность обращаться за помощью в случае бедствий необходимо будет подкрепить соответствующей обязанностью оказывать помощь. Однако связывающее государства обязательство предоставлять помощь по запросу может быть воспринято как неприемлемое вмешательство в суверенный процесс принятия государством решений¹¹⁵.

54. Была высказана поддержка прежнего толкования обязанности сотрудничать, которое предлагал Специальный докладчик¹¹⁶.

¹¹² Мексика, там же, 18-е заседание (A/C.6/66/SR.18), пункт 55, и 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 21; Колумбия, там же, пункт 28.

¹¹³ Венгрия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 59; Польша, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 86.

¹¹⁴ Сингапур, там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 76.

¹¹⁵ Малайзия, там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 120.

¹¹⁶ Нидерланды, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 48.

ГЛАВА II

Позиция Специального докладчика по вопросу, заданному Комиссией в ее ежегодном докладе за 2011 год

55. Далее Специальный докладчик рассматривает вопрос Комиссии в свете соответствующей практики государств, а также замечаний, высказанных государствами в ответах на этот вопрос. Сначала следует напомнить, что проекты статей 5 и 10, которые были в предварительном порядке утверждены, закрепляют обязанность сотрудничать и, соответственно, обязанность пострадавших государств обращаться за помощью. Выделенная Комиссией проблема относится к взаимосвязи между юридическими обязанностями, установленными в проектах обеих статей.

56. В этом отношении международная практика, оформленная в международных договорах,

показывает, что, хотя оказание помощи одним государством другому по его просьбе основано на принципах солидарности и сотрудничества, оно предполагает добровольный характер действий помогающего государства. В этом смысле пункт 3 статьи 4 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи гласит:

Каждое государство-участник, к которому обращена просьба о предоставлении телекоммуникационной помощи непосредственно или через координатора операций, быстро определяет и уведомляет запрашивающее государство-участника о том, предоставит ли оно запрошенную помощь непосредственно или иным

образом, а также о размерах, сроках, условиях, ограничениях и возможной стоимости такой помощи.

57. Более четко это сформулировано в пункте 1 статьи 9 Соглашения АСЕАН:

Каждая Сторона на добровольной основе составляет перечни следующих сил и средств, которые могут предоставляться согласно региональным резервным соглашениям в целях преодоления бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций:

- a) организаций, способных оказывать чрезвычайную помощь и проводить поисково-спасательные работы;
- b) военных и гражданских ресурсов;
- c) чрезвычайных запасов для оказания экстренной помощи при бедствиях;
- d) специалистов по ликвидации последствий бедствий и соответствующих технических средств.

58. Из вышеуказанных документов явно следует, что оказание помощи одним государством другому должно быть добровольным, а потому подписавшие их стороны не несут позитивного обязательства оказывать помощь. Такая практика признается Институтом международного права в статье V его резолюции о гуманитарной помощи 2003 года¹¹⁷, согласно которой:

Обязанности в отношении гуманитарной помощи

1. Всем государствам следует оказывать посильную гуманитарную помощь жертвам в государствах, пострадавших от бедствий, за исключением случаев, когда оказание такой помощи может создать серьезную угрозу для их собственного экономического, социального или политического положения. Особое внимание следует уделять бедствиям, затрагивающим соседние государства.

2. Межправительственные организации должны предлагать гуманитарную помощь пострадавшим от бедствий, руководствуясь своими мандатами и уставными предписаниями.

59. В этой формулировке побудительный термин «следует», используемый в отношении оказания помощи государствами, резко контрастирует с императивной формулировкой «должны», применяемой к межправительственным организациям. Такая дифференциация подразумевает, что, хотя обязанность оказывать помощь может лежать на межправительственных организациях, если это предусмотрено их мандатами, для государств такой обязанности не существует. В этом отношении государства сами решают, оказывать или не оказывать помощь, даже если пострадавшее государство просит их об этом.

60. Кроме того, из формулировки Института международного права, гласящей, что государствам следует оказывать гуманитарную помощь «за исключением случаев, когда оказание такой помощи может создать серьезную угрозу для их собственного экономического, социального или политического положения», следует, что главным критерием оказания гуманитарной помощи служат пределы возможностей государства. На практике абстрактно сформулированная обязанность оказывать помощь может

стать непомерным бременем для тех государств, которые могут быть не в состоянии в достаточной степени и эффективно исполнять свои основные обязанности по отношению к собственному населению, не говоря уже об обязанностях в отношении населения третьих государств. Разумеется, для защиты людей в случае бедствий необходимы солидарность и сотрудничество, и обеспечение этой защиты, как отмечает Специальный докладчик в своем четвертом докладе¹¹⁸, является задачей всего международного сообщества. Тем не менее их нельзя толковать в ущерб способности государств выполнять в силу своего суверенитета свои основные обязанности по отношению к собственному народу.

61. Эта оговорка, учитывающая ограниченность возможностей государств, находит подтверждение в нескольких международных документах. В их числе – Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, пункт 4 статьи 2 которой гласит:

Государства-участники в пределах своих возможностей определяют экспертов, оборудование и материалы, которые они могли бы выделить для предоставления помощи другим государствам-участникам в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, а также условия, особенно финансовые, на которых такая помощь могла бы быть предоставлена, и уведомляют об этом Агентство.

62. В свою очередь, в пункте 3 статьи 3 вышеупомянутого Соглашения АСЕАН закреплен следующий руководящий принцип:

Стороны обязаны в духе солидарности и партнерства и с учетом своих соответствующих потребностей, возможностей и положения укреплять сотрудничество и координацию для достижения целей настоящего Соглашения.

63. Далее, в пункте 6 статьи 11, говорится следующее:

Стороны в пределах своих возможностей определяют военных и гражданских экспертов, оборудование, средства и материалы, которые они могли бы выделить для предоставления помощи другим Сторонам в случае бедствия, а также условия, особенно финансовые, на которых такая помощь могла бы быть предоставлена, и уведомляют об этом Центр АСЕАН по координации гуманитарной помощи.

64. Эта оговорка также признается Комитетом Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам, который в своем замечании общего порядка № 14 (2000)¹¹⁹ о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) отмечает, что:

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Всемирной ассамблеи здравоохранения государства-участники несут коллективную и индивидуальную ответственность за налаживание сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и внутренне перемещенным лицам. Каждое государство должно прилагать максимум усилий для решения этой задачи.

¹¹⁷ Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, part II, Session of Bruges, 2003. Размещена на веб-сайте www.idi-iiil.org/app/uploads/2017/06/2003_bru_03_en.pdf.

¹¹⁸ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/643, пункт 80.

¹¹⁹ E/C.12/2000/4, пункт 40.

65. Кроме того, в замечании общего порядка № 12 (1999)¹²⁰ Комитета о праве на достаточное питание (статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) говорится следующее:

Государства несут совместную и индивидуальную ответственность, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, по осуществлению сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, включая помощь беженцам и лицам, перемещенным внутри страны. Каждое государство должно содействовать решению этой задачи сообразно своим возможностям.

66. Более того, тот же принцип упоминается также, хотя и косвенно, в вышеупомянутой Конвенции Тампере, в пункте 2 статьи 4 которой говорится:

Государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи и те меры, которые приняты в соответствии со статьями 5 и 9 настоящей Конвенции, и, когда это возможно, предоставляет государству-участнику, к которому обращена просьба, и/или координатору операций любую другую информацию, необходимую для определения того, насколько такое государство-участник сможет выполнить эту просьбу.

67. В этом отношении некоторые из большого числа делегаций в Шестом комитете, отрицающих наличие в действующем международном праве обязанности оказывать помощь по просьбе пострадавшего государства, в обоснование своей позиции прямо сослались на ограниченность национальных возможностей государств по оказанию помощи.

68. В свете вышеизложенных соображений Специальный докладчик не может не подтвердить вывод, к которому он пришел еще при подготовке своего четвертого доклада, о том, что обязанность сотрудничать в деле оказания чрезвычайной помощи в настоящее время не предусматривает юридической обязанности государств оказывать помощь по просьбе пострадавшего государства. Этот вывод подтверждается подавляющим большинством государств, представивших замечания в Шестом комитете в ответ на запрос Комиссии, причем делегации Мексики¹²¹, Словении¹²², Сингапура¹²³, Италии¹²⁴, Швейцарии¹²⁵, Колумбии¹²⁶, Австрии¹²⁷, Германии¹²⁸, Соединенного Королевства¹²⁹, Нидерландов¹³⁰, Испании¹³¹, Венгрии¹³², Республики Корея¹³³, Малайзии¹³⁴

¹²⁰ E/C.12/1999/5, пункт 38.

¹²¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 18-е заседание (A/C.6/66/SR.18), пункт 55.

¹²² Там же, 20-е заседание (A/C.6/66/SR.20), пункт 12.

¹²³ Там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 76.

¹²⁴ Там же, пункт 91.

¹²⁵ Там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 21.

¹²⁶ Там же, пункт 28.

¹²⁷ Там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 23.

¹²⁸ Там же, пункт 28.

¹²⁹ Там же, пункт 45.

¹³⁰ Там же, пункт 48.

¹³¹ Там же, пункт 50.

¹³² Там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 59.

¹³³ Там же, пункт 82.

¹³⁴ Там же, пункты 114 и 120–121.

и Ирландии¹³⁵ недвусмысленно выразили твердую убежденность в том, что в общем международном праве такой обязанности не существует. Другие делегации – Польши¹³⁶, Таиланда¹³⁷, Пакистана¹³⁸ и Шри-Ланки¹³⁹ – высказали менее категоричные взгляды по этому вопросу, но следует отметить, что при этом они не признавали наличие обязанности государств «оказывать» помощь по запросу, а, скорее, затрагивали совершенно иной вопрос, касающийся возможного наличия обязанности «предложить» помощь.

69. Невзирая на вышесказанное, необходимо отметить также, что государства могут согласиться с применением такой обязанности на основании взаимных договоренностей. И действительно, такая возможность косвенно признается в вышеупомянутой статье V резолюции Института международного права о гуманитарной помощи 2003 года¹⁴⁰. Утверждая, что государствам «следует» предлагать помощь, в то время как межправительственные организации «должны» это делать в соответствии со своими мандатами, Институт признает, что государства могут договориться о наложении на межправительственные организации, членами которых они являются, позитивного обязательства оказывать помощь по запросу.

70. Подобная возможность предусматривается и в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, в пункте 2 статьи 1 которой вслед за изложением общей обязанности сотрудничать в целях содействия безотлагательному предоставлению помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации говорится следующее:

Для содействия такому сотрудничеству государства-участники могут достигать двусторонних или многосторонних договоренностей или, где это целесообразно, их сочетания с целью предотвращения или сведения к минимуму вреда и ущерба, которые могут иметь место в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации.

71. Существуют межгосударственные соглашения, устанавливающие обязанность сторон предоставлять помощь по запросу. В их числе можно упомянуть Соглашение об учреждении Карибского агентства по реагированию на чрезвычайные ситуации Карибского сообщества, статья 13 которого отражает обязанность, принимаемую на себя государствами-участниками:

Определить, держать наготове и в случае бедствия немедленно предоставлять по запросу Координатора соответствующие материальные и людские ресурсы.

72. Еще один пример можно найти в Консолидированном тексте Договора о функционировании Европейского союза, пункт 2 статьи 222 которого гласит:

¹³⁵ Там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 21.

¹³⁶ Там же, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 86.

¹³⁷ Там же, 24-е заседание (A/C.6/66/SR.24), пункт 92.

¹³⁸ Там же, 25-е заседание (A/C.6/66/SR.25), пункт 7.

¹³⁹ Там же, 27-е заседание (A/C.6/66/SR.27), пункт 20.

¹⁴⁰ См. сноску 117 выше.

Если одно из государств-членов подвергается террористической атаке либо становится жертвой катастрофы, вызванной природными или антропогенными факторами, то другие государства-члены оказывают ему содействие по просьбе его политических органов. С этой целью государства-члены координируют свои шаги в рамках Совета.

73. Наконец, Специальный докладчик хотел бы затронуть вопрос, поднимавшийся в Шестом комитете некоторыми делегациями¹⁴¹, поддерживающими точку зрения, согласно которой, несмотря на отсутствие обязанности оказывать помощь по запросу, может существовать обязанность должным образом рассматривать просьбы пострадавшего государства о помощи. На практике существует несколько документов, ссылка на которые может использоваться в обоснование такой позиции.

74. Так, пункт 3 статьи 2 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации гласит:

Каждое государство-участник, которому направлена просьба о такой помощи, безотлагательно принимает решение и сообщает запрашивающему государству-участнику, непосредственно или через Агентство, о том, в состоянии ли оно предоставить запрашиваемую помощь, а также об объеме и условиях помощи, которая может быть предоставлена.

¹⁴¹ Сингапур, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет*, 21-е заседание (A/C.6/66/SR.21), пункт 76; Мексика, там же, 18-е заседание (A/C.6/66/SR.18), пункт 55; Колумбия, там же, 22-е заседание (A/C.6/66/SR.22), пункт 28; Испания, там же, 23-е заседание (A/C.6/66/SR.23), пункт 50.

75. В том же ключе в пункте 3 статьи 4 Конвенции Тампере говорится, что каждое государство-участник, к которому обращена просьба о предоставлении телекоммуникационной помощи, «быстро определяет и уведомляет запрашивающее государство-участника о том, предоставит ли оно запрошенную помощь непосредственно или иным образом».

76. Позднее в пункте с) статьи 4 Соглашения АСЕАН было включено аналогичное положение, гласящее, что при выполнении задач данного соглашения стороны обязаны «незамедлительно откликаться на просьбы пострадавшей стороны о помощи».

77. Далее, пункт 4 статьи 11 гласит следующее:

Каждая Сторона, которой направлена просьба о помощи, безотлагательно принимает решение и сообщает запрашивающей Стороне, непосредственно или через Центр АСЕАН по координации гуманитарной помощи, о том, в состоянии ли она предоставить запрашиваемую помощь, а также о размере и условиях такой помощи.

78. До завершения рассмотрения Комиссией предложения Специального докладчика по проекту статьи 12 ему не представляется необходимым на данном этапе занимать окончательную позицию по последнему вопросу, рассматриваемому выше. В любом случае как оказывающее помощь, так и пострадавшее государство должны действовать с соблюдением принципа добросовестности, на который содержится ссылка в пункте 9) комментария к проекту статьи 10¹⁴².

¹⁴² *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункт 289.

ГЛАВА III

Разработка обязанности сотрудничать

79. В ответ на комментарии в Шестом комитете, резюмированные выше¹⁴³, Специальный докладчик перейдет теперь к дальнейшей разработке обязанности сотрудничать, предусмотренной статьей 5.

80. Как обсуждалось в предыдущих докладах Специального докладчика, сотрудничество играет центральную роль при оказании чрезвычайной помощи в ситуациях бедствий и абсолютно необходимо для эффективного и своевременного реагирования на них. Такая существенная роль обуславливает потребность в дальнейшей разработке функциональных требований, касающихся обязанности сотрудничать, предусмотренной в проекте статьи 5, и той координации, в которой нуждаются пострадавшие государства и оказывающие помощь субъекты.

81. Поэтому настоящий анализ является попыткой очертить контуры обязанности сотрудничать, предусмотренной статьей 5. Очевидно, что характер сотрудничества должен определяться его целью, которая в настоящем контексте состоит в оказании

чрезвычайной помощи в случае бедствия. С точки зрения международного публичного права в более широком смысле юридическая и практическая эффективность обязанности государств сотрудничать в оказании чрезвычайной помощи в случае бедствий достигается посредством установления четкого баланса между тремя важными аспектами. Во-первых, такая обязанность не должна посягать на суверенитет пострадавшего государства. Во-вторых, эта обязанность должна налагаться на оказывающие помощь государства в качестве юридического обязательства поведения. В-третьих, эта обязанность должна относиться исключительно к чрезвычайной помощи в случае бедствий и охватывать различные конкретные элементы, из которых обычно состоит сотрудничество в этом вопросе.

А. Характер сотрудничества и уважение суверенитета пострадавшего государства

82. В силу самого своего характера сотрудничество может вступать в противоречие с суверенными прерогативами получающего помощь государства. Например, как доставка продовольствия населению

¹⁴³ См., в частности, пункты 17, 28–29, 37, 45, 47 и 53 выше.

страны, так и использование иностранных поисково-спасательных бригад могут восприниматься как покушение на традиционное понятие государственного суверенитета. Эта законная забота о соблюдении суверенитета пострадавшего государства подробно рассматривалась в предыдущих докладах Специального докладчика и в ходе более ранних обсуждений Комиссии. Поэтому, подтверждая, что сам по себе этот вопрос остается одним из центральных при анализе характера сотрудничества, в настоящем разделе мы затрагиваем его довольно поверхностно.

83. Любая попытка оказания чрезвычайной помощи должна предприниматься с учетом принципа суверенитета. Для того чтобы соблюдать и гарантировать суверенитет пострадавшего государства, статья 5 предусматривает, что сотрудничество будет осуществляться «[в] соответствии с настоящими проектами статей». Поэтому сотрудничество должно быть расширено в соответствии с проектом статьи 9, согласно которому пострадавшее государство «в силу своего суверенитета» играет основную роль в ходе всего процесса оказания чрезвычайной помощи, а остальным заинтересованным субъектам отводится дополняющая роль.

84. Стремление обеспечить оказание помощи при соблюдении суверенитета пострадавшего государства не является новой концепцией в международном праве. Как указывалось в пункте 1) комментария к проекту статьи 5¹⁴⁴, Устав Организации Объединенных Наций уравнивает понятия суверенитета (Статья 2, пункт 1) и международного сотрудничества (Статьи 1, пункт 3, 13, 55 и 56). Аналогичное равновесие достигнуто в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций¹⁴⁵. Кроме того, это равновесие отражено в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций и в Конвенции Тампере.

В. Обязанность сотрудничать как обязательство поведения

85. Обязанность сотрудничать предусмотрена также статьей 17 окончательных проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов, принятых Комиссией на ее шестидесятой сессии в 2008 году¹⁴⁶. Пункт 4 этой статьи гласит:

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 помощь.

86. В статье содержится призыв государствам оказывать «научное, техническое, материально-техническое и иное содействие» другим государствам, в которых возникла чрезвычайная ситуация, в целях обеспечения защиты водоносного горизонта. Она развивает положения проекта статьи 7 об общем обязательстве сотрудничать посредством описания необходимого сотрудничества между пострадавшими государствами и оказывающими помощь субъектами в чрезвычайных ситуациях. В комментарии к статье 17 указывается на то, что Комиссия установила обязательство «поведения, а не результата»¹⁴⁷. В комментарии далее говорится, что

[п]омощь 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 помощью¹⁴⁸.

87. Аналогичные формулировки содержатся в Декларации АСЕАН о взаимной помощи в случае стихийных бедствий 1976 года¹⁴⁹, предусматривающей, что

[г]осударства-члены в рамках своих возможностей сотрудничают в

- a) совершенствовании каналов связи для оповещения о бедствиях;
- b) обмене экспертами и стажерами;
- c) обмене информацией и документами;
- d) распределении материалов медицинского назначения, услуг и предметов чрезвычайной помощи.

88. Положения, свидетельствующие об установлении обязательства поведения, а не результата, фигурируют в различных документах Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея в пункте 12 приложения к резолюции 46/182 призывает Организацию Объединенных Наций взять на себя координирующую роль в обеспечении оказания чрезвычайной помощи, но не призывает к достижению конкретных целей в результате такой координации. Декларация об установлении нового международного экономического порядка акцентирует внимание на поведении, призывая к «укреплению при помощи индивидуальных и коллективных действий взаимного экономического, торгового, финансового и технического сотрудничества между развивающимися странами»¹⁵⁰.

89. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2008/36 от 25 июля 2008 года, где идет речь о чрезвычайной гуманитарной помощи, также призывает к конкретному поведению, не предусматривая при этом никакого конкретного результата, а именно

¹⁴⁷ Там же, стр. 50, пункт 4) комментария.

¹⁴⁸ Там же, стр. 51, пункт 9) комментария.

¹⁴⁹ Подписана в Маниле 26 июня 1976 года, *Malaya Law Review*, vol. 20 (1978), p. 411.

¹⁵⁰ Резолюция 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи, пункт 4 с).

¹⁴⁴ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть вторая), стр. 221–222.

¹⁴⁵ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года.

¹⁴⁶ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 25.

рекомендует государствам-членам создавать и улучшать условия, способствующие укреплению потенциала своих национальных и местных органов власти, национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и национальных и местных неправительственных и базирующихся в общинах организаций в деле предоставления своевременной гуманитарной помощи, а также рекомендует международному сообществу, соответствующим подразделениям системы Организации Объединенных Наций и другим соответствующим учреждениям и организациям оказывать поддержку национальным властям в реализации их программ по наращиванию потенциала, в том числе через посредство технического сотрудничества и долгосрочных партнерских связей на основе признания их важной роли в предоставлении гуманитарной помощи¹⁵¹.

90. Приоритет обязательства поведения устанавливается в нескольких многосторонних конвенциях. Например, государства – участники Конвенции Тампере в ее статье 3, пункт 2 с), договариваются о «предоставлении быстрой телекоммуникационной помощи для смягчения последствий бедствия», но не о функционировании телекоммуникационных сетей определенного вида. Со своей стороны, Соглашение АСЕАН, которое содержит подробные положения о методах научно-технического сотрудничества, не превращает никакие из этих положений в обязательства. Например, вместо того, чтобы договориться о стандартизации своих методов отчетности к определенному сроку, члены АСЕАН в статье 18, пункт 1 b), Соглашения АСЕАН договариваются «содействовать стандартизации формата отчетных данных и информации». Кроме того, обязательства поведения, а не результата можно найти в Конвенции о правах инвалидов и в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации.

91. Помимо международно-правового регулирования в сфере оказания чрезвычайной помощи как такового, обязательство сотрудничать как обязательство поведения, а не результата нашло отражение в двусторонних договорах. Среди многочисленных примеров достаточно упомянуть Договор между Соединенными Штатами и Мексикой по сельскому хозяйству, налагающий на оба государства обязательства по сотрудничеству в фумигации груш, но не в уничтожении слизневидки желтоватой¹⁵². В соглашении между Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки о прекурсорах и химических веществах, часто используемых при незаконном изготовлении наркотических средств или психотропных веществ, содержится призыв к «техническому сотрудничеству... в частности в области программ подготовки и обмена для заинтересованных должностных лиц», но отсутствует требование о том,

чтобы эти должностные лица проходили некую зараннее установленную проверку знаний¹⁵³.

92. Согласно другим соответствующим международно-правовым обязательствам сам характер сотрудничества в области защиты лиц в ситуациях бедствий подразумевает обязательство поведения, а не результата.

С. Категории сотрудничества

93. В контексте настоящей темы обязанность сотрудничать имеет четко определенную цель, а именно защищать людей в случае бедствий. Для практического достижения этой цели обязанность сотрудничать чаще всего охватывает такие виды деятельности, как «медицинское обслуживание, продовольствие, сельскохозяйственная подготовка, чрезвычайная помощь в случае бедствий, предоставление убежища, просвещение, снабжение одеждой, водоснабжение, профессиональные обмены, институциональные реформы, техническая помощь и содействие в соблюдении прав человека и гражданских свобод»¹⁵⁴. Обязанность сотрудничать должна пониматься как охватывающая широкий спектр координационной, научно-технической деятельности и деятельности по материально-техническому обеспечению. Рекомендации относительно масштабов такой деятельности согласно проекту статьи 5 можно найти в других смежных международно-правовых нормах, определяющих характер рассматриваемого сотрудничества.

94. В различных документах Организации Объединенных Наций сотрудничество рассматривалось с конкретных точек зрения. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 объяснила то, каким образом Организация Объединенных Наций следует взять на себя координирующую роль и в качестве ориентировочного перечня

создать... центральный реестр всех специалистов и групп технических специалистов, а также предметов снабжения, оборудования и услуг, предназначенных для чрезвычайной помощи, которые имеются в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также у правительств, межправительственных и неправительственных организаций и которые могут быть задействованы по просьбе Организации Объединенных Наций в короткие сроки¹⁵⁵.

В свою очередь, в Декларации об установлении нового международного экономического порядка содержится, в частности, призыв укреплять «техническое сотрудничество». К такому же сотрудничеству призывает Экономический и Социальный Совет в упомянутой выше резолюции 2008/36, посвященной гуманитарной помощи. Однако в последних двух документах понятие «технического сотрудничества» не разъясняется.

¹⁵¹ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, Дополнение № 1 (E/2008/99), Резолюция 2008/36 Экономического и Социального Совета от 25 июля 2008 года, озаглавленная «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций», пункт 2.*

¹⁵² United States, State Department No. 02-50, 2002 WL 1517444 (Treaty), Меморандум о взаимопонимании между Министерством сельского хозяйства Соединенных Штатов и Управлением торгового представителя Соединенных Штатов с одной стороны и Министерством сельского хозяйства, животноводства, развития сельских районов, рыболовства и продовольствия и Министерством экономики Мексиканских Соединенных Штатов с другой стороны относительно областей торговли продовольствием и сельскохозяйственной продукцией, подписанный в Вашингтоне, О.К., и Мехико 29 марта и 1 и 3 апреля 2002 года.

¹⁵³ *Official Journal of the European Communities*, L 164/27, 21 June 1997, art. 9.

¹⁵⁴ Holland Anthony, «The responsible role for the international charitable grantmaking in the wake of the September 11, 2001 terrorist attacks», p. 911.

¹⁵⁵ Приложение, пункт 27.

95. Некоторые многосторонние конвенции содержат ссылки на конкретные категории сотрудничества, не сопровождая их ориентировочными или исчерпывающими перечнями. Например, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах упоминается сотрудничество в экономической и технической областях (статья 2) и создание конкретных программ по проблеме голода (статья 11). В ряде конвенций по вопросам охраны окружающей среды также содержится призыв к осуществлению координации на основе таких общих категорий. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды 1972 года («Стокгольмская декларация») предусматривает «ускорение развития за счет предоставления существенной финансовой и технической помощи», что «включает предоставление научной информации и знаний по вопросам уменьшения темпов ухудшения состояния окружающей среды»¹⁵⁶. Венская конвенция об охране озонового слоя предписывает обмен между всеми Сторонами Конвенции научно-технической, социально-экономической, коммерческой и правовой информацией, имеющей отношение к этой Конвенции (статья 4, пункт 1). И наконец, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, призывает развитые страны предоставлять финансовую помощь и технологии менее развитым странам (статьи 5 и 10).

96. Другие многосторонние договоры содержат более подробные примеры, помогающие уточнить определяемые ими общие категории сотрудничества. Конвенция о правах инвалидов в своей статье 32, пункт 1 *d*), предусматривает предоставление «технико-экономической помощи», в том числе путем «облегчения доступа к доступным и ассистивным технологиям и путем взаимного обмена ими, а также посредством передачи технологий». Подобным образом Конвенция Тампере в пункте 2 *c*) своей статьи 3 предусматривает «предоставление быстрой телекоммуникационной помощи для смягчения последствий бедствия», достигаемое такими средствами, как «установка и эксплуатация надежных, гибких телекоммуникационных систем для использования организациями по оказанию гуманитарной и другой помощи» (статья 3, пункт 2 *d*)).

97. Соглашение АСЕАН в своей статье 18 еще более подробным образом предусматривает следующее:

Техническое сотрудничество

1. В целях повышения степени готовности к бедствиям и смягчения их последствий стороны осуществляют техническое сотрудничество, в частности:

- a*) содействуют мобилизации необходимых внутренних и внешних ресурсов сторон;
- b*) способствуют стандартизации формата данных и информации;

¹⁵⁶ См. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1972 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14 и исправление), часть первая, глава I.

c) способствуют обмену соответствующими информацией, знаниями, технологиями, методиками и «ноу-хау»;

d) обеспечивают или организуют соответствующие учебную подготовку, информирование общественности и просветительскую работу, в частности в сфере предупреждения стихийных бедствий и смягчения их последствий;

e) разрабатывают и осуществляют программы подготовки для должностных лиц директивных органов, организаторов операций по нейтрализации бедствий и лиц, занимающихся реагированием на бедствия, на местном, национальном и региональном уровнях;

f) укрепляют и наращивают технический потенциал сторон по осуществлению настоящего Соглашения.

2. Центр АСЕАН по координации гуманитарной помощи способствует деятельности по техническому сотрудничеству, предусмотренной выше в пункте 1.

98. Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации обеспечивает общие направления для предусматриваемого ею вида сотрудничества и подробный перечень действий по каждому направлению. Например, она позволяет Международному агентству по атомной энергии

b) на основании просьбы оказывать помощь государству-участнику или государству-члену в связи с любыми следующими или другими соответствующими вопросами:

i) подготовка как чрезвычайных планов в случае ядерных аварий и радиационных аварийных ситуаций, так и соответствующего законодательства;

ii) разработка надлежащих программ подготовки персонала на случай ядерных аварий и радиационных аварийных ситуаций;

iii) передача просьб о помощи и соответствующей информации в случае ядерной аварии и радиационной аварийной ситуации;

iv) разработка надлежащих программ, процедур и норм радиационного контроля;

v) проведение исследований целесообразности создания соответствующих систем радиационного контроля.

Не будучи исчерпывающим, вышеуказанный перечень четко указывает на многие формы сотрудничества, что позволяет по аналогии изучить другие возможные формы.

99. В других областях большинство двусторонних соглашений, предусматривающих ту или иную форму технического сотрудничества, содержит перечень видов помощи, которые такое сотрудничество охватывает. Например, Международный трибунал по бывшей Югославии заключил соглашения с внутригосударственными судебными органами в целях оказания технической помощи и сбора доказательств для внутригосударственных судебных процессов. В этих соглашениях указывался вид соответствующей технической помощи. Кроме того, в Меморандуме о взаимопонимании между Соединенными Штатами и Мексикой по сельскому хозяйству были перечислены конкретные виды деятельности, такие как фумигация¹⁵⁷, а в Меморандуме о взаимопонимании между Соединенными Штатами и Республикой Корея по науке и технике пояснялось, что

¹⁵⁷ См. сноску 152 выше.

сотрудничество охватывает «исследования, обмена научной информацией, научные поездки, индивидуальные обмены, совместные семинары и практикумы и другие формы деятельности, по которым достигнуто взаимное соглашение»¹⁵⁸.

100. Как указывалось в предыдущих пунктах, документы в сфере реагирования на чрезвычайные ситуации касаются в широком смысле сотрудничества в таких областях, как наука, техника и материально-техническое обеспечение. Сюда входят координация связи и обмен информацией, предоставление персонала, оборудования и предметов снабжения для реагирования, а также расширение специальных научно-технических знаний в целях укрепления потенциала пострадавшего государства в области реагирования. В силу характера многих потребностей, возникающих в связи с усилиями по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий, регламентационные барьеры для въезда персонала и ввоза оборудования и предметов снабжения создают особые трудности и поэтому рассматриваются в целом ряде международных, региональных и двусторонних соглашений. Кроме того, значительное число более недавних соглашений было посвящено сотрудничеству *ex ante* с упором на предупреждение бедствий и готовность к ним, включая организацию поисково-спасательных операций, требования по резервным мощностям, системы раннего предупреждения, обмен информацией по определению риска и планирование на случай непредвиденных обстоятельств.

1. Связь и обмен информацией

101. Связь является тем аспектом сотрудничества, который часто упоминается в числе средств оказания чрезвычайной помощи в случаях бедствий. Координация связи и обмен информацией играют решающую роль в обеспечении эффективного реагирования на бедствия. В связи с этим во многих документах, в которых рассматривается оказание чрезвычайной помощи в случае бедствий, затрагивается также тема обмена информацией¹⁵⁹. Например, в преамбуле к Конвенции Тампере отмечается «жизненно важная роль вещания в распространении точной информации о бедствиях среди населения, подверженного риску»¹⁶⁰, а Рамочная конвенция по

оказанию помощи в области гражданской обороны требует от пострадавшего государства «предоставления всей необходимой и доступной ему информации, касающейся данной ситуации, в целях наиболее эффективного проведения операций по оказанию помощи» (статья 4, пункт *a* 1)). В Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы также подчеркивается центральная роль обмена информацией, диалога и сотрудничества по проблемам бедствий¹⁶¹.

102. В различных документах используются разные подходы к проблемам связи, поскольку в одних положениях речь идет в основном о желательности эффективной связи при оказании чрезвычайной помощи в ситуациях бедствий либо об общем обязательстве пострадавшего государства содействовать обеспечению связи, а в других содержатся более конкретные указания относительно мер по обеспечению связи при оказании чрезвычайной помощи в случаях бедствий. Например, Типовое двустороннее соглашение Ассоциации международного права предусматривает, что

в зоне операций... организация имеет право осуществлять связь с помощью радио, телеграфа или любых других средств, а также применять необходимые средства для поддержания вышеупомянутой связи внутри своих объектов или между этими объектами и своими служебными подразделениями¹⁶².

Кроме того, Руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий (Руководящие принципы Осло) предусматривают, что «пострадавшее государство должно обеспечивать для международного сообщества своевременную и точную информацию о характере и масштабах бедствия в целях повышения эффективности оказания внешней помощи»¹⁶³.

информации об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях», а также «обмен информацией об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях между государствами-участниками и с другими государствами, негосударственными образованиями и межправительственными организациями и распространение такой информации среди населения, особенно населения, подверженного риску».

¹⁵⁸ Меморандум о взаимопонимании между Национальным научным фондом Соединенных Штатов Америки и Корейским научно-техническим фондом Республики Корея относительно сотрудничества в области науки и техники, подписанный в Арлингтоне 21 сентября 2000 года.

¹⁵⁹ См., например, Соглашение между Данией, Норвегией, Финляндией и Швецией об осуществаемом через государственные границы сотрудничестве в области предупреждения или смягчения ущерба, причиняемого лицам или имуществу либо окружающей среде в случае аварий, 1989 год, статья 6, пункт 1 («Договаривающиеся государства предоставляют друг другу информацию, представляющую важность для настоящего Соглашения»). См. также: Соглашение между правительствами государств – участников «Черноморского экономического сотрудничества» (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера («Соглашение ЧЭС»), статья 4, пункт 4.

¹⁶⁰ См. также статью 3, пункт 2, предусматривающую «развертывание наземного и спутникового телекоммуникационного оборудования для прогнозирования, наблюдения и получения

¹⁶¹ Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, Кобе, Хиого, Япония, 18–22 января 2005 года (A/CONF.206/6), глава I, резолюция 2, Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин.

¹⁶² Draft Model Agreement on International Medical and Humanitarian Law, art. 6. *Report of the Fifty-ninth Conference of the International Law Association*, Belgrade, 17–23 August 1980, p. 523. См. также Соглашение между Федеральным советом Швейцарии и Правительством Республики Филиппины о сотрудничестве в случае стихийных бедствий или серьезных чрезвычайных ситуаций, 6 декабря 2001 года, статья 8, пункт 2 («компетентные органы запрашивающего государства обязуются... облегчать использование оказывающими помощь подразделениями имеющихся телекоммуникационных систем или специальных частот, или и того и другого, либо установление этими подразделениями аварийной телекоммуникационной системы»).

¹⁶³ УКГВ, *Руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий* (также известные как Руководящие принципы Осло) 2006 года, пересмотренный вариант 1.1, ноябрь 2007 года, пункт 54.

103. В рамках предметных мер по содействию обеспечению связи статья 11 *с)* Соглашения об учреждении Карибского агентства по реагированию на чрезвычайные ситуации предусматривает создание и обслуживание системы чрезвычайных операций для управления телекоммуникационными средствами. Наиболее всеобъемлющим документом в этой области является Конвенция Тампере, которая устанавливает регламентационные рамки для сотрудничества в связи с использованием телекоммуникационных и информационных технологий в ситуациях бедствий.

2. НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

104. Еще одной часто упоминаемой формой сотрудничества является предоставление научно-технической или технологической помощи и оказание экспертных услуг. При различных бедствиях могут требоваться конкретные технологии или опыт специалистов, которыми пострадавшая страна либо не обладает вообще, либо не имеет их в достаточном объеме или количестве. Поэтому оказание научно-технической помощи конкретно упоминается в ряде документов, например в Соглашении АСЕАН, где в статье 18 «Техническое сотрудничество» к сторонам обращается призыв «способствовать обмену соответствующими информацией, знаниями, технологиями, методиками и «ноу-хау»»¹⁶⁴. О сотрудничестве в области обмена специальными знаниями также говорится в статье 2 *а)* Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны. Кроме того, оказание взаимной помощи в научно-технической сфере предусматривается в ряде двусторонних соглашений¹⁶⁵.

105. Технология может также содействовать улучшению коммуникации, так как использование телекоммуникационной и информационной технологии может существенно улучшить обмен информацией и повысить общую эффективность и результативность усилий по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствий. В Конвенции Тампере речь идет о предоставлении телекоммуникационной помощи, в том числе по линии оборудования, материалов, информации, обучения, использования радиочастотного спектра, сетевой или пропускной способности или других ресурсов, необходимых для телекоммуникации. Еще одним соглашением, в котором говорится об одном конкретном виде технологического сотрудничества, является Хартия о сотрудничестве в обеспечении скоординированного использования космических средств в случае природных или техногенных катастроф (также известная как Международная хартия

по космосу и крупным катастрофам), касающаяся координации деятельности в области спутниковых технологий в контексте оказания помощи в случае бедствий¹⁶⁶.

3. ПЕРСОНАЛ ПО ОКАЗАНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩИ

106. Эффективное оказание помощи в случае бедствий также требует координации в отношении предоставления персонала, реагирующего на чрезвычайные ситуации, в целях укрепления потенциала пострадавшего государства по реагированию, включая направление медицинских бригад, поисково-спасательных групп и технических специалистов. В ряде документов к государствам обращается призыв координировать усилия и содействовать ускоренному въезду персонала по оказанию помощи. В число этих документов входят резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года¹⁶⁷, резолюция 57/150 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 2002 года¹⁶⁸, а также «Меры по ускорению оказания международной помощи»¹⁶⁹, принятые Международной конференцией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Экономическим и Социальным Советом в 1977 году и одобренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 32/56 от 8 декабря 1977 года¹⁷⁰.

107. Помимо въезда персонала в документах также рассматриваются вопросы координации оказания помощи, содействия ее получению и надзора за ее предоставлением в пострадавшем государстве. Общие проблемы касаются свободы передвижения, перевозки персонала, доступа к объектам и координации действий с пострадавшим государством, включая предоставление поддержки, соответствующей информации, рекомендаций и услуг по письменному и синхронному переводу. Генеральная Ассамблея в резолюции 46/182 в общем плане указывает на «содействие» работе групп по оказанию помощи. В статье 9 Конвенции Тампере предусматривается, что «государства-участники, когда это возможно и в соответствии со своим внутренним законодательством, снижают или устраняют... положения, ограничивающие передвижение персонала, который работает с телекоммуникационным оборудованием или который необходим для его эффективного использования», а в пункте 60 Руководящих принципов Осло содержится призыв к обеспечению для групп по оказанию помощи «свободного доступа к зонам бедствия». Статьи 16 и 22 Соглашения об учреждении Карибского агентства по реагированию на чрезвычайные ситуации предусматривают сотрудничество пострадавшего государства в целях предоставления местных средств и услуг и

¹⁶⁴ Статья 18 *с)*. См. пункт 97 выше.

¹⁶⁵ См., например, Конвенцию о взаимной помощи в борьбе с бедствиями и авариями (Нидерланды–Бельгия) (Гаага, 14 ноября 1984 года), статья 13 (в которой говорится, что сторонам следует обмениваться всей полезной информацией научно-технического характера) (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1526, No. 26466, p. 27, at p. 47); см. также Протокол о техническом сотрудничестве и взаимной помощи в области гражданской обороны (Испания–Португалия) (Эвора, 9 марта 1992 года), статья 1, пункт 2 (там же, vol. 1730, No. 30218, p. 191); и Соглашение о сотрудничестве в целях прогнозирования бедствий, их предупреждения и взаимной помощи при их возникновении (Испания–Аргентина) (Мадрид, 3 июня 1988 года), статья IV (там же, vol. 1689, No. 29123, p. 23).

¹⁶⁶ Размещена на веб-сайте www.disasterscharter.org.

¹⁶⁷ Пункты 27 и 28.

¹⁶⁸ Пункт 3.

¹⁶⁹ ICRC/IFRC, *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, 14th ed., Geneva, ICRC/IFRC, 2008, p. 1226.

¹⁷⁰ См. также Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий, статья VII; и Решение № 39 Лиги арабских государств (Соглашение о сотрудничестве между арабскими государствами по вопросам содействия проведению операций по оказанию помощи), статья 3.

содействия внутреннему транзиту персонала по оказанию помощи.

108. В ряде документов, в том числе в Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны, Конвенции Тампере (статья 5, пункт 3), Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий и Руководящих принципах Осло, затрагиваются вопросы идентификации и защиты персонала по оказанию помощи. В пункте 4 своей резолюции 57/150 Генеральная Ассамблея настоятельно призвала «все государства принять меры по обеспечению безопасности действующих на их территории международных групп по проведению поисково-спасательных операций в городах».

4. Грузы и имущество по линии оказания помощи

109. В рамках усилий по оказанию помощи в случае бедствий также требуются различные товары и имущество. Люди, пострадавшие от бедствий, нуждаются в пище, одежде, медикаментах и других предметах для удовлетворения своих основных потребностей. Группам по оказанию помощи требуются телефоны, радиостанции, компьютеры, транспортные средства и строительная техника для эффективного осуществления своей деятельности. Несмотря на то, что некоторые товары и оборудование, необходимые в период после бедствия, можно найти на местах, возможно, потребуется ввоз отдельных предметов в случае нехватки в пострадавшем государстве товаров и оборудования. С учетом характера бедствий чрезвычайно важное значение имеет быстрое получение грузов помощи. Более того, многие из этих грузов, например продовольствие и медикаменты, могут испортиться или стать просроченными, если их транспортировка и доставка не будут производиться своевременно. Сотрудничество в области обеспечения и упрощения порядка ввоза грузов и оборудования по линии оказания помощи играет особо важную роль, поскольку ввоз многих из необходимых предметов детально регулируется внутренним законодательством. Эти предметы включают продовольствие, медикаменты, машины, телекоммуникационную аппаратуру, транспортные средства и поисково-спасательных собак.

110. Как таковые, многие соглашения и руководящие принципы касаются содействия быстрому доступу к имуществу и грузам по линии оказания помощи в случае бедствий. В одних документах эти предметы конкретно указываются и подробно рассматриваются, а в других содержатся лишь общие положения о «грузах и оборудовании по линии оказания помощи», которые включают различные товарные позиции. В своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея обратилась с общим призывом координировать деятельность в целях содействия оперативному доступу к поставляемым грузам помощи и предложила «странам, подверженным стихийным бедствиям... разработать специальные чрезвычайные процедуры для обеспечения быстрой закупки и доставки оборудования и предметов снабжения

в рамках чрезвычайной помощи¹⁷¹. В документе «Меры по ускорению оказания международной помощи»¹⁷² основное внимание также уделяется координации с целью избежать задержки из-за регулятивных барьеров.

111. В ряде документов об оборудовании и предметах снабжения говорится конкретно. Например, в статье 14 *a*) Соглашения АСЕАН конкретно упоминаются телекоммуникационная аппаратура и транспортные средства. В резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182 и Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур («Киотской конвенции») к пострадавшим государствам обращен призыв содействовать ввозу медикаментов. В Киотской конвенции в связи с различными поставками помощи, ускоренная обработка которых должна осуществляться в приоритетном порядке, также четко говорится о «специально обученных животных». Некоторые двусторонние соглашения, такие как Соглашение между Швецией и Норвегией о совершенствовании спасательных служб в приграничных районах¹⁷³ и Соглашение между Федеральным советом Швейцарии и Правительством Республики Филиппины о сотрудничестве в случае стихийных бедствий или серьезных чрезвычайных ситуаций 2001 года, также касаются порядка ввоза специально обученных поисково-спасательных собак.

112. Соглашения также предусматривают реэкспорт товаров в целях обеспечения того, чтобы грузы и имущество по линии оказания помощи могли оперативно перенаправляться туда, где они больше всего нужны. В статье 14 *b*) Соглашения АСЕАН содержится призыв содействовать «прибытию на свою территорию, пребыванию на ней и отбытию с нее персонала и оборудования, средств и материалов, участвующих или используемых при оказании помощи». Кроме того, в статье 9, пункт 2 *d*), Конвенции Тампере содержится призыв к сокращению числа «положений, ограничивающих ввоз телекоммуникационных ресурсов в государство-участник, их вывоз из него и провоз через его территорию».

113. Сотрудничество предусматривает как согласие пострадавшего государства содействовать ускоренному оказанию чрезвычайной помощи, так и координацию и планирование со стороны оказывающих помощь субъектов в целях преодоления трудностей в предоставлении помощи. Если эти субъекты будут информироваться о требованиях пострадавшего государства и надлежащим образом готовиться к их выполнению, этот процесс может осуществляться эффективнее. В «Мерах по ускорению оказания международной помощи» к донорам обращен призыв «ограничить свое содействие в области оказания помощи рамками тех первоочередных нужд в этой области, которые установлены соответствующими

¹⁷¹ Приложение, пункт 30.

¹⁷² *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (сноска 169 выше), Recommendation D.

¹⁷³ Подписано в Осло 19 марта 1974 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1424, No. 24063, p. 301).

органами и учреждениями по оказанию помощи»¹⁷⁴. Во многих документах предусматривается определенная степень конкретизации просьб пострадавших государств, а также необходимость того, чтобы оказывающие помощь субъекты их выполняли. В статье II *b*) Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий, например, указывается, что

[п]ри возникновении бедствия государство, оказывающее помощь, консультируется с государством, которому оказывается помощь, с целью получить у последнего информацию о той помощи, в которой в наибольшей степени нуждается население, пострадавшее от бедствия.

Контакты по вопросам требований, возможностей и ожиданий заинтересованных сторон могут в значительной степени содействовать процессу оказания помощи и преодолению трудностей, вызванных регулированием.

5. Сотрудничество в области обеспечения готовности к бедствиям, их предотвращения и смягчения их последствий

114. В более поздних конвенциях произошло смещение акцента с модели, ориентированной в основном на реагирование, на модель, нацеленную, прежде всего, на предупреждение и обеспечение готовности. Во многих документах говорится не только о сотрудничестве, поскольку оно имеет отношение к чрезвычайной помощи, но и о предотвращении бедствий и смягчении их последствий: поисково-спасательных мероприятиях, требованиях к резервным возможностям, системах раннего предупреждения, обмену информацией, касающейся оценки и определения рисков, планировании на случай чрезвычайных ситуаций и наращивании потенциала.

115. В Хиогской рамочной программе действий значительный упор делается на предупреждение и обеспечение готовности, а также устанавливается, что одна из основных целей соглашения заключается в том, чтобы «обменяться передовым опытом и извлеченными уроками для дальнейшего уменьшения опасности бедствий в контексте достижения устойчивого развития и выявить существующие пробелы и возникающие вопросы»¹⁷⁵. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи¹⁷⁶ содержится призыв к сотрудничеству в области обмена научно-технической информацией, касающейся оценки, предупреждения и смягчения последствий бедствий и раннего предупреждения о них, а также оказания помощи развивающимся государствам в укреплении их потенциала по предупреждению бедствий и

смягчению их последствий, в то время как в пункте 7 резолюции 57/150 Ассамблеи содержится общий призыв «к укреплению сотрудничества между государствами на региональном и субрегиональном уровнях в области обеспечения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий, особенно в области увеличения потенциала на всех уровнях»¹⁷⁷. В других документах содержится призыв к сотрудничеству в области подготовки специалистов и научно-исследовательской деятельности в целях повышения степени готовности; например, в статье 19, пункт 1, Соглашения АСЕАН говорится, что

стороны индивидуально или совместно, в том числе в сотрудничестве с соответствующими международными организациями, поощряют и по возможности поддерживают программы научно-технических исследований, связанные с причинами и последствиями бедствий и средствами, методами, технологиями и оборудованием для уменьшения риска бедствий.

116. В свете всего вышеизложенного Специальный докладчик делает вывод о наличии оснований для включения в свод проектов статей о защите людей в случае бедствий дополнительного проекта статьи, касающегося разработки обязанности сотрудничать. Было бы наиболее рациональным и целесообразным разрабатывать этот дополнительный проект статьи, порядковый номер и расположение которого в своде будут определены на более позднем этапе, на базе процитированного выше пункта 4 статьи 17 проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов¹⁷⁸. Таким образом, предлагаемый дополнительный проект статьи гласил бы следующее:

«Проект статьи А. Разработка обязанности сотрудничать»

Государства и другие субъекты, упомянутые в проекте статьи 5, в соответствующих случаях сотрудничают с пострадавшим государством в научной, технической, материально-снабженческой и иных областях. Сотрудничество может включать координацию международной деятельности и коммуникации в области оказания помощи, обеспечивая предоставление персонала по оказанию помощи, оборудования и предметов снабжения для оказания помощи, научно-технических экспертных услуг и гуманитарной помощи».

¹⁷⁴ *Handbook...* (сноска 169 выше), Recommendation F.

¹⁷⁵ A/CONF.206/6, глава I, резолюция 2, пункт 10 с).

¹⁷⁶ Приложение, пункты 5, 13 и 14.

¹⁷⁷ См. также Протокол Сообщества по вопросам развития стран юга Африки, касающийся здравоохранения, статья 25 *b*) (в которой к сторонам обращен призыв «сотрудничать и содействовать региональным усилиям в разработке планов по вопросам осведомленности, уменьшения рисков, обеспечения готовности и руководства при стихийных бедствиях и техногенных катастрофах).

¹⁷⁸ См. пункт 85 выше.

ГЛАВА IV

Условия предоставления помощи

117. В проекте статьи 9 Комиссия установила, что пострадавшее государство, в силу своего суверенитета, обязано обеспечивать защиту людей и оказание гуманитарной помощи на своей территории. Оно также играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой помощи на своей территории. Сейчас Специальный докладчик рассмотрит условия, которые пострадавшее государство может выдвигать в связи с оказанием помощи.

118. При определении параметров надлежащих условий необходимо подтвердить основные принципы государственного суверенитета и невмешательства. В своем третьем докладе Специальный докладчик отметил, что «взаимосвязанные принципы суверенитета и невмешательства предполагают существование определенной внутригосударственной сферы, или *domaine réservé* (сфера исключительной компетенции), в пределах которой государство может осуществлять свою исключительную власть»¹⁷⁹. При разработке своего предложения относительно проекта статьи 9 Специальный докладчик обратил особое внимание на принципы государственного суверенитета и невмешательства, сделав вывод, что «ясно, что государство, пострадавшее от бедствия, может свободно принимать любые меры, которые оно считает подходящими, для обеспечения защиты людей, находящихся в пределах его территории»¹⁸⁰. Как таковое, пострадавшее государство может выдвигать условия относительно оказания помощи, включая соблюдение его национального законодательства и удовлетворение выявленных потребностей.

119. Основные принципы суверенитета государств и невмешательства следует рассматривать в свете взятых государствами обязательств при осуществлении своего суверенитета по отношению к другим государствам и лицам, находящимся на территории государства и под его контролем. Как признается в решении Международного Суда по делу *Пролив Корфу*, «суверенитет предполагает предоставление государствам соответствующих прав и установление для них соответствующих обязательств»¹⁸¹. Согласно комментарию Комиссии проект статьи 9 отражает эти обязательства и «подтверждает главную роль, которую играет пострадавшее государство при принятии мер реагирования в случае бедствия на его территории»¹⁸². Поэтому любое условие, выдвигаемое пострадавшим государством, должно быть

¹⁷⁹ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629, пункт 75.

¹⁸⁰ Там же, пункт 74.

¹⁸¹ *Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949, I.C.J. Reports 1949*, p. 4, особое мнение судьи Альвареса, at p. 43. См. *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), комментарий к статье 9, пункт 2).

¹⁸² *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 189–190, комментарий к статье 9, пункт 1).

разумным и не должно подрывать обязанность по обеспечению защиты людей на его территории. Более того, пострадавшее государство имеет корреспондирующую обязанность содействовать быстрой и эффективной доставке помощи, которая предусматривает при необходимости отказ от требования о соблюдении национального законодательства.

А. Соблюдение национального законодательства

120. Пострадавшее государство может обусловливать оказание помощи соблюдением национального законодательства. Требование о соблюдении национального законодательства естественным образом вытекает из принципов, изложенных в проекте статьи 9 в силу суверенитета: обязанность обеспечивать защиту людей и предоставление гуманитарной помощи лежит на пострадавшем государстве, которое играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой помощи. Кроме того, этот принцип закреплен в практике государств.

121. Существует ряд многосторонних договоров, которые включают положение о необходимости соблюдения национального законодательства. В статье 4, пункт 8, Конвенции Тампере говорится следующее: «Ничто в настоящей Конвенции не препятствует реализации права любого государства-участника *в соответствии с его внутригосударственным законодательством** направлять, контролировать и координировать телекоммуникационную помощь, предоставляемую на основании настоящей Конвенции в пределах его территории, или осуществлять надзор за такой помощью».

122. Соглашение АСЕАН предусматривает (статья 13, пункт 2), что «участники операции по оказанию помощи уважают и выполняют все национальные законы и правила». В нескольких других международных соглашениях также содержится требование о том, чтобы оказывающие помощь субъекты уважали национальные законы¹⁸³ или действовали в соответствии с законодательством пострадавшего государства¹⁸⁴.

123. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи также говорится, что «сотрудничество [в связи с чрезвычайными ситуациями] должно осуществляться в соответствии с международным правом и *национальными законами**»¹⁸⁵. Это заявление четко указывает на то, что пострадавшему государству следует иметь

¹⁸³ См., например, Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий, статьи VIII, XI d); и Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, статья 8, пункт 7.

¹⁸⁴ Там же; Соглашение ЧЭС (сноска 159 выше), статьи 5 и 9.

¹⁸⁵ Приложение, пункт 5.

возможность обуславливать предоставление помощи соблюдением его национального законодательства.

124. Несколько не имеющих обязательной силы положений и проектов положений о помощи в случае бедствий содержат требование о том, что оказывающие помощь субъекты должны выполнять, соблюдать национальное законодательство пострадавшего государства или следовать ему¹⁸⁶. В этих международно-правовых документах признается принцип, согласно которому оказывающие помощь субъекты должны соблюдать национальное законодательство пострадавшего государства.

125. Требование о том, чтобы при оказании помощи соблюдалось национальное законодательство, создает обязательства для оказывающих помощь субъектов. Кроме того, как исключение из правила о том, что государство может обуславливать предоставление помощи соблюдением национального законодательства, пострадавшее государство обязательно должно содействовать оказанию быстрой и эффективной помощи.

1. ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ОКАЗЫВАЮЩИХ ПОМОЩЬ СУБЪЕКТОВ СОТРУДНИЧАТЬ В СООТВЕТСТВИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

126. Наряду с правом пострадавшего государства обуславливать предоставление помощи соблюдением национального законодательства существует соответствующее обязательство оказывающих помощь субъектов предоставлять помощь в соответствии с национальным законодательством и постановлениями пострадавшего государства. Обязательство соблюдать национальное законодательство и постановления пострадавшего государства вытекает из необходимости уважать суверенитет пострадавшего государства и принцип сотрудничества, подтвержденный в проекте статьи 5.

127. Три обязательства оказывающих помощь субъектов основываются на общем принципе, согласно которому помощь должна предоставляться в соответствии с национальными законами и постановлениями пострадавшего государства. Во-первых, участники операции по оказанию помощи обязаны соблюдать национальные законы и стандарты пострадавшего государства. Во-вторых, руководитель операции по оказанию помощи обязан обеспечивать соблюдение национального законодательства и стандартов пострадавшего государства. Наконец,

¹⁸⁶ См., например, МФОКК и КП, *Введение в Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ*, Женева, МФОКК и КП, 2008 год (далее «Руководство МФОКК и КП»), руководящее положение 4, пункт 1; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Peter Macalister-Smith), *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* (далее «Max Planck Institute Guidelines»), Heidelberg, 1991, paras. 9 (b) and 22 (d); и Совет Европы, рекомендация Rec (2002) 3 Комитета министров государствам-членам относительно трансграничного сотрудничества в области гражданской защиты и взаимной помощи в случае стихийных и техногенных бедствий, возникающих в приграничных районах, принятая Комитетом министров на 786-м заседании заместителей министров, 6 марта 2002 года, приложение, пункт 9.

существует обязательство сотрудничать с национальными властями¹⁸⁷.

128. Во-первых, персонал, участвующий в операции по оказанию помощи, обязан соблюдать национальные законы и стандарты пострадавшего государства. Этот общий принцип находит свое отражение в приложении X, пункт 1, Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий: «Персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи, действует согласно соответствующим законам Стороны, обратившейся с просьбой». В статье XI d) Межамериканской конвенции говорится, что

помогающий персонал обязан уважать законы и правила получающего помощь государства и государств, через которые он может следовать. Помогающий персонал воздерживается от политической или иной деятельности, которая не согласуется с такими законами и с положениями настоящей Конвенции.

Кроме того, в Соглашении между правительствами государств – участников «Черноморского экономического сотрудничества» (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее «Соглашение ЧЭС») говорится, что «члены групп по оказанию помощи обязаны соблюдать законы и правила государства запрашивающей Стороны»¹⁸⁸.

129. Во-вторых, руководитель операции по оказанию помощи помогающего государства, международной организации или другого гуманитарного субъекта обязан обеспечивать соблюдение национальных законов и стандартов пострадавшего государства. Эта обязанность была сформулирована в статье 13, пункт 2, Соглашения АСЕАН: «Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил». Эта обязанность естественно вытекает из общего понимания того, что руководитель операции по оказанию помощи, как правило, несет ответственность за осуществление «непосредственного оперативного надзора за персоналом»¹⁸⁹.

130. В-третьих, в целях соблюдения национального законодательства и в соответствии с обязанностями по сотрудничеству согласно проекту статьи 5 оказывающее помощь государство обязано сотрудничать с национальными властями. В «Международном руководстве для операций гуманитарной помощи» («Руководство Института им. Макса Планка») предусматривается, что «при проведении операций по оказанию гуманитарной помощи персонал,

¹⁸⁷ См. Соглашение АСЕАН, статья 13, пункт 2 («Участники операции по оказанию помощи уважают и выполняют все национальные законы и правила. Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил. Принимающая Страна сотрудничает в обеспечении того, чтобы участники операции по оказанию помощи соблюдали национальные законы и правила»).

¹⁸⁸ Статья 9, пункт 3. См. также Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 4, пункт 1; и Max Planck Institute Guidelines, para. 22 (d).

¹⁸⁹ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, приложение X, пункт 1.

оказывающий помощь... постоянно сотрудничает с назначенным компетентным органом принимающего помощь государства»¹⁹⁰. Кроме того, в Руководстве МФОКК и КП говорится, что «стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны... координировать свои действия с местными властями»¹⁹¹. В Типовых правилах для операций по оказанию помощи в случае бедствий (1982 года), подготовленных Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) (далее «Типовые правила ЮНИТАР»), подробно разъясняются цели такого обязательства:

Оказывающий помощь персонал постоянно сотрудничает с соответствующими органами принимающего помощь государства в том, чтобы содействовать надлежащему отправлению правосудия, обеспечивать соблюдение полицейских правил и предупреждать любые злоупотребления предоставленными льготами¹⁹².

2. ИЗЪЯТИЕ, ПОЗВОЛЯЮЩЕЕ ПОСТРАДАВШЕМУ ГОСУДАРСТВУ СОДЕЙСТВОВАТЬ ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ОПЕРАТИВНОЙ И ЭФФЕКТИВНОЙ ПОМОЩИ

131. Как прописано в проекте статьи 9, пострадавшее государство обязано обеспечивать защиту людей на своей территории. Как таковое, право вводить в качестве условия предоставления помощи требование о соблюдении национального законодательства не является абсолютным. Исключением из этого правила является обязанность пострадавшего государства содействовать предоставлению оперативной и эффективной помощи в рамках его государственных обязательств перед своим населением. Государства обязаны содействовать соблюдению национального законодательства и решать, могут ли определенные национальные законы быть отменены в случае бедствия.

132. Во-первых, государства обязаны содействовать соблюдению национального законодательства. Обязанность обеспечивать оказание оперативной и эффективной помощи включает в себя обязанность предоставлять информацию оказывающим помощь сторонам. В статье 3, пункт 1, Соглашения ЧЭС предусматривается, что «стороны будут сотрудничать... с целью незамедлительного предоставления соответствующей информации и помощи в случае природной или техногенной аварии»¹⁹³. Это также включает в себя обязанность пострадавшего государства сотрудничать в сфере обеспечения соблюдения национального законодательства, о чем говорится в статье 13, пункт 2, Соглашения АСЕАН: «принимающая Сторона сотрудничает в обеспечении того, чтобы участники операций по оказанию помощи соблюдали национальные законы и правила».

¹⁹⁰ Max Planck Institute Guidelines, para. 22 (b).

¹⁹¹ Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 4, пункт 1.

¹⁹² UNITAR, *Model Rules for Disaster Relief Operations, Policy and Efficacy Studies No. 8*, Geneva, United Nations Sales No. E.82.XV.PE/8 (далее «UNITAR Model Rules»), annex A, rule 14. См. также Руководящие принципы Осло, в редакции от 27 ноября 2006 года, пункт 48.

¹⁹³ См. также Max Planck Institute Guidelines, para. 19 (c).

133. Частью обязанности сотрудничать с целью обеспечения соблюдения национального законодательства является предоставление пострадавшим государством оказывающим помощь сторонам информации о соответствующих законах, в том числе касающихся привилегий и иммунитетов и нормативных ограничений. Эта обязанность касается только тех законов, которые имеют отношение к ситуации бедствия. Как сказано в Руководстве МФОКК и КП:

Пострадавшим государствам следует предоставить сторонам, оказывающим помощь, доступ к достоверной информации о местных законодательных актах и нормативах, имеющих непосредственное отношение к въезду в страну и осуществлению операций по оказанию помощи при ЧС или проведению первичных восстановительных работ¹⁹⁴.

134. Во-вторых, при определенных обстоятельствах пострадавшее государство может быть вынуждено приостановить действие положений своего законодательства в порядке содействия оперативному и эффективному предоставлению помощи, с тем чтобы выполнить свою обязанность по обеспечению защиты людей на своей территории. Как отмечается в меморандуме Секретариата, «национальные законы, вообще говоря, не очень подходят для того, чтобы вслед за наступлением бедствия создавать "гуманитарное пространство", поскольку соблюдение формальностей может оказаться обременительным и дорогостоящим в плане как ресурсов, так и времени»¹⁹⁵. Приостановление действия национального законодательства пострадавшим государством должно способствовать доступу к помощи и ее своевременному предоставлению¹⁹⁶.

135. Сегодня в международных договорах признается несколько случаев, когда действие национальных законов должно быть приостановлено в порядке содействия оказанию оперативной и эффективной помощи: привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, таможенные требования и тарифы, а также качество и свобода передвижения. Приостановление действия национального законодательства в каждой из этих областей не требуется во всех случаях, а скорее производится исходя из соображений целесообразности, с тем чтобы обеспечить баланс между обязанностью пострадавшего государства оказывать помощь и его обязанностью защищать население от вреда с учетом особых обстоятельств.

136. Во-первых, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о привилегиях и иммунитетах сторон, участвующих в оказании чрезвычайной помощи при бедствиях. В Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации предусматривается, чтобы пострадавшее государство, запрашивающее помощь, предоставило определенные привилегии и иммунитеты предоставляющим помощь сторонам, включая иммунитет от ареста, задержания и судебного разбирательства (статья 8, пункт 2 a)). В Соглашении

¹⁹⁴ Руководящее положение 10, пункт 3.

¹⁹⁵ A/CN.4/590 и Add.1-3 (см. сноску 2 выше), пункт 70.

¹⁹⁶ Там же, пункты 105 и 106.

между Австрией и Федеративной Республикой Германии также предусматривается, чтобы пострадавшее государство предоставляло «защиту» группам по оказанию экстренной помощи из государств, предоставляющих помощь¹⁹⁷. В статье 4, пункт а) 5), Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны также указано: «принимаящее государство обязуется обеспечить, в рамках национального законодательства, все привилегии, иммунитеты и средства, необходимые для оказания помощи».

137. Во-вторых, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о визовых и въездных правилах. Лига обществ Красного Креста уже давно отмечает, что въездные требования и визы являются «процедурой, требующей значительного времени, которая часто задерживает отpravку этого персонала и групп»¹⁹⁸, тем самым задерживая жизненно важную помощь, которую пострадавшее государство обязано предоставить. В статье 14, пункт b), Соглашения АСЕАН от пострадавшего государства требуется «содействовать прибытию на свою территорию, пребыванию на ней и отбытию с нее персонала и оборудования, средств и материалов, участвующих или используемых при оказании помощи». Похожее положение содержится в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (статья 8, пункт 5). В определенных двусторонних соглашениях в случае бедствия оказывающим помощь сторонам также разрешается въезжать в страну без получения разрешения на въезд¹⁹⁹. Помимо этих изъятий в части въездных требований, в статье 9, пункты 1 и 3 d), Конвенции Тампере также предусматривается, чтобы пострадавшие государства снимали регламентационные барьеры, в том числе признавали иностранные разрешения на использование телекоммуникационного оборудования. Также существуют многочисленные

¹⁹⁷ Статья 9, пункт 3, Соглашения о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий (Австрия – Федеративная Республика Германия) (Зальцбург, 23 декабря 1988 года) (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224, p. 61).

¹⁹⁸ Резолюция, принятая Советом управляющих Лиги обществ Красного Креста на его тридцать третьей сессии, Женева, 28 октября – 1 ноября 1975 года.

¹⁹⁹ См., например, Конвенцию о взаимной помощи в борьбе с бедствиями и авариями (Нидерланды–Бельгия) (сноска 165 выше), статья 6, пункты 2 и 3. См. также Соглашение между правительством Республики Мозамбик и правительством Южно-Африканской Республики о координации поисково-спасательных служб (Мапуто, 10 мая 2002 года), статья 2, пункт 2 (данное соглашение см. в Patrick H.G. Vrancken, *South Africa and the Law of the Sea*, Leiden, Nijhoff, 2011, chap. 10.4.3); Соглашение о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий (Австрия–Германия) (сноска 197 выше), статья 6; Конвенция о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий (Франция–Германия) (Париж, 3 февраля 1977 года) (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1214, No. 19561, p. 67), статья 4; Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи в случае аварий (Эстония–Финляндия) (Хельсинки, 26 июня 1995 года) (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1949, No. 33393, p. 125), статья 9; Соглашение между правительством Южно-Африканской Республики и правительством Республики Намибия о координации поисково-спасательных служб (8 сентября 2000 года), статья 7; и Соглашение о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации стихийных бедствий (Мексика–Гватемала) (Гватемала, 10 апреля 1987 года) (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1509, No. 26055), статья V.

международные соглашения, предписывающие предоставлять беспрепятственный проезд через транзитные государства вне зависимости от въездных или визовых требований²⁰⁰.

138. В некоторых соглашениях, таких как Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий, Конвенция Тампере и Соглашение АСЕАН, нет требования о приостановлении действия въездных и визовых правил, но есть положения, обязывающие государства использовать их действующее национальное законодательство для предоставления разрешения въезда²⁰¹. Однако, возможно, было бы правильнее требовать признания того факта, что изъятие необходимо для содействия оперативному и эффективному предоставлению помощи в случае стихийного бедствия ввиду факторов, указанных Лигой обществ Красного Креста.

139. В-третьих, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о таможенных требованиях и тарифах применительно к помощи в случае стихийного бедствия, действующих в пострадавшем государстве и даже в транзитных государствах. Это позволяет снижать расходы и задержки, связанные с транзитными государствами, в случае стихийного бедствия, обеспечивая оперативное и эффективное оказание помощи²⁰². В некоторых международных договорах предписывается упрощать ввоз товаров и оборудования, необходимых для ликвидации последствий бедствия. Кроме того, в других документах предусматривается, чтобы такие товары и оборудование не облагались налогами.

140. В том, что касается содействия таможенному оформлению, в специальном приложении J, глава 5, статья 2, Киотской конвенции, говорится, что «таможенное оформление грузов помощи для вывоза, транзита, временного ввоза и ввоза должно осуществляться в приоритетном порядке»²⁰³. В Конвенции Тампере и Соглашении АСЕАН содержатся схожие положения²⁰⁴. Кроме того, в двусторонних договорах²⁰⁵ и резолюции 57/150 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 2002 года в адрес пострадавших

²⁰⁰ См., например, Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (сноска 199 выше), статья 9; Соглашение АСЕАН, статья 16, пункт 1; Руководящие принципы Осло, пункт 63; и Соглашение об учреждении Карибского агентства по реагированию на чрезвычайные ситуации, статья 22.

²⁰¹ См. Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий, статья VII a); Конвенцию Тампере, статья 9, пункт 4; Соглашение АСЕАН, статья 14 b).

²⁰² Конвенция о временном ввозе, статья 2.

²⁰³ Киотская конвенция, специальное приложение J, глава 5, статья 2.

²⁰⁴ Конвенция Тампере, статья 9, пункт 4; Соглашение АСЕАН, статья 14 b). См. также Декларацию АСЕАН 1976 года, пункт III b).

²⁰⁵ См., например, Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи в случае аварий (Эстония–Финляндия) (сноска 199 выше), статья 9; и Конвенцию о взаимной помощи между французскими и испанскими пожарными и спасательными службами, 14 июля 1959 года, с поправками, внесенными Протоколом от 8 февраля 1973 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 951, No. 13576, p. 135), статья II.

государств содержится призыв о сокращении формальностей для того, чтобы облегчить ввоз товаров и оборудования. В том, что касается отмены тарифов, пошлин или налогов на импорт, в Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий также содержится положение (статья V) об отмене «налогов, пошлин и других сборов» с транспортных средств, оборудования и товаров. В Соглашении АСЕАН и Соглашении ЧЭС содержатся схожие положения²⁰⁶.

141. В-четвертых, внесение поправок в национальное законодательство или приостановление его действия требуется тогда, когда речь идет о национальных законах или постановлениях, связанных с качеством товаров и оборудования, ввозимых для ликвидации последствий бедствий. Как отмечается в меморандуме Секретариата, приостановление действия законов, связанных с качеством, осуществляется для того, «чтобы действующие законы и правила, призванные обеспечивать качество в различных контекстах, не привели к снижению эффективности операций по оказанию помощи при бедствиях»²⁰⁷. По некоторым соглашениям товары, ввозимые в целях ликвидации последствий бедствий, вообще не подлежат какому-либо регламентированию на основании национальных законов²⁰⁸. В Соглашении между Австрийской Республикой и Федеративной Республикой Германии о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий²⁰⁹, «Мерах по ускорению оказания международной помощи» Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и Типовых правилах ЮНИТАР²¹⁰ пострадавшим государствам предлагается отменить ограничения на импорт, например на определенные медицинские товары. В некоторых документах требуется снятие ограничений на животных-спасателей и продукты питания²¹¹.

142. Последний случай, когда в случае возникновения стихийного бедствия возможно приостановление действия национального законодательства, связан со свободой передвижения. В некоторых международно-правовых документах от государства требуется лишь снятие внутренних препятствий для

оказывающих помощь сторон, въезжающих в район бедствия. В Типовых правилах ЮНИТАР предусматривается, что пострадавшее государство должно предоставлять оказывающему помощь «персоналу свободу доступа к пострадавшим от бедствия районам и свободу передвижения в них, необходимые для выполнения их конкретно согласованных функций»²¹². Подобное положение содержится в резолюции по гуманитарной помощи 2003 года, принятой Институтом международного права²¹³.

143. Хотя некоторые национальные законы предписывают открывать районы стихийных бедствий сторонам, оказывающим помощь²¹⁴, есть государства, которые по-прежнему сохраняют ограничения в отношении оказывающих помощь сторон в своих национальных законах или постановлениях. В соответствии с японскими законами местные власти могут запретить въезд персонала, не оказывающего чрезвычайную помощь, в случае угрозы для его безопасности²¹⁵. В законодательстве Непала содержится положение, позволяющее правительству требовать от оказывающих помощь сторон получения разрешения до въезда в район бедствия²¹⁶.

144. В некоторых международных документах говорится о том, что пострадавшее государство может быть обязанным содействовать въезду в район бедствия. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи содержится требование о том, чтобы Координатор чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций содействовал «обеспечению доступа оперативных организаций в районы чрезвычайных ситуаций в целях быстрого оказания чрезвычайной помощи путем получения согласия всех заинтересованных сторон»²¹⁷. В небольшом числе двусторонних соглашений содержится требование о том, чтобы пострадавшее государство разрешало и облегчало доступ в район чрезвычайных ситуаций и даже предоставляло транспорт оказывающим помощь сторонам²¹⁸.

145. Хотя целесообразно, чтобы действие национальных законов, описанных выше, при определенных обстоятельствах приостанавливалось, абсолютное требование об отмене таких законов при любых обстоятельствах помешает государству осуществлять свою суверенную обязанность по защите своего населения и лиц, находящихся на его территории и под его контролем. Например, абсолютное

²⁰⁶ Соглашение АСЕАН, статья 14 a); Соглашение ЧЭС, статья 10; Соглашение между Данией, Норвегией, Финляндией и Швецией об осуществляемом через государственные границы сотрудничестве в области предупреждения или смягчения ущерба, причиняемого лицам или имуществу либо окружающей среде в случае аварий (сноска 159 выше), статья 3, пункт 3. См. также Руководящие принципы Осло, пункт 60.

²⁰⁷ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 2 выше), пункт 201.

²⁰⁸ См., например, Соглашение о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий (с обменом нотами) (Дания – Федеративная Республика Германии) (Тённер, 16 мая 1985 года) (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1523, No. 26375, p. 95), статья 5, пункт 5; Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 17, пункт 1 b).

²⁰⁹ Статья 7, пункт 5.

²¹⁰ Приложение А, правило 7.

²¹¹ См., например, Соглашение между Федеральным советом Швейцарии и Правительством Республики Филиппины о сотрудничестве в случае стихийных бедствий или серьезных чрезвычайных ситуаций, статья 8, пункт 2 (сноска 162 выше); Меры по ускорению оказания международной помощи (сноска 169 выше), recommendation D; UNITAR Model Rules, annex A, rule 7.

²¹² Приложение А, правило 16.

²¹³ Статья VII, пункт 3 (см. сноску 117 выше).

²¹⁴ Приказ № 48/1999 (XII.15) Министра внутренних дел о задачах органов, подчиненных Министру внутренних дел, по защите от бедствий (Венгрия), статья 15, пункты 3 c) и d); Закон о защите от бедствий (Монголия), статья 30, пункт 2.

²¹⁵ Основной закон о противодействии бедствиям, июнь 1997 года (Япония), статья 63.

²¹⁶ Акт об обеспечении экстренных работ в случае стихийного бедствия, 1982 год (Непал), пункт 4 a).

²¹⁷ Приложение, пункт 35 d).

²¹⁸ См., например, Соглашение об оказании Соединенными Штатами экстренной помощи китайскому народу (Китай – Соединенные Штаты Америки) (с обменом нотами) (Нанкин, 27 октября 1947 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 12, No. 178, art. V a) and b).

требование об отказе от требований качества может препятствовать пострадавшему государству в исполнении его обязанности по защите населения от таких товаров, которые государство действительно считает вредными. Баланс между необходимостью обеспечивать своевременную помощь при соблюдении минимальных стандартов качества помощи отражен в Руководстве Института им. Макса Планка, настоятельно рекомендуя государствам «не прибегать к каким-либо запретам, ограничениям или правилам, применение которых задержало бы ввоз грузов гуманитарной помощи, в той степени, в какой это совместимо с разумными стандартами охраны здоровья и техники безопасности»²¹⁹. Поэтому, вместо строгого и абсолютного требования о приостановлении действия законодательных положений в ситуации стихийного бедствия, пострадавшее государство должно рассматривать целесообразность такого шага исходя из сложившихся обстоятельств и необходимости обеспечить баланс между выполнением своих обязательств по предоставлению оперативной и эффективной помощи и защите своего населения.

В. Идентификация потребностей и контроль качества

146. Пострадавшие государства могут обусловить предоставление помощи идентификацией потребностей затронутых лиц и качеством помощи, исходя из цели настоящих проектов статей, касающейся «содействия надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц»²²⁰. В комментарии к проекту статьи 10²²¹ Комиссия подчеркивает дискреционные полномочия пострадавшего государства выбирать помощь, «которая больше всего подходит его конкретным потребностям». Осуществляя свои дискреционные полномочия и в соответствии с принципом о том, что правительство пострадавшего государства «находится в наилучшем положении для определения серьезности какой-либо чрезвычайной ситуации и разработки надлежащей политики реагирования на нее»²²², пострадавшее государство должно провести оценку потребностей. Пострадавшее государство может ввести требования к качеству предоставляемой помощи, чтобы обеспечить эффективное удовлетворение идентифицируемых потребностей. В связи с проектом статьи 2, поясняющим цель настоящих проектов статей, в Комиссии была особо отмечена «связь между высококачественным

(«надлежащим и эффективным») реагированием и удовлетворением нужд соответствующих лиц»²²³. Пострадавшее государство должно содействовать предоставлению высококачественной эффективной помощи, четко определяя масштаб и тип необходимой помощи во исполнение его обязанности сотрудничать в соответствии с проектом статьи 5²²⁴.

1. Идентификация потребностей

147. Право пострадавшего государства обуславливать предоставление помощи идентификацией потребностей дает государству возможность обеспечить защиту лиц, находящихся на его территории. Таким образом, способность увязывать предоставление помощи с идентифицируемыми потребностями позволяет выполнять положение проекта статьи 9, в которой признается главная роль государства в руководстве, контроле и координации применительно к оказанию такой чрезвычайной помощи на его территории. Способность государства обусловить помощь идентификацией потребностей также полностью отвечает принципам гуманности, нейтралитета и беспристрастности, определенным в проекте статьи 6, и обязанности сотрудничать, признаваемой в проекте статьи 5.

148. В соответствии с меморандумом Секретариата увязка предоставления помощи в чрезвычайной ситуации с идентификацией потребностей является целесообразным ограничением на предоставление такой помощи²²⁵. В многосторонних договорах, регулирующих предоставление помощи в чрезвычайных ситуациях, подчеркивается важность того, чтобы предоставляемая помощь была соразмерна потребностям. В статье 72, пункт 2, Соглашения о партнерстве между членами Группы государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона и Европейским сообществом и его государствами-членами (Соглашение Котону), например, устанавливается общее требование о том, что гуманитарная и экстренная помощь «оказывается исключительно в соответствии с нуждами и интересами пострадавших от бедствий». Подобным образом в пункте 2 резолюции 54/233 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1999 года предусматривается, что гуманитарную помощь в случае стихийных бедствий «следует определять на основе учета человеческого измерения и потребностей в связи с конкретным стихийным бедствием». По вопросу о поставках продовольствия, в частности, в Конвенции об оказании продовольственной помощи 1999 года указано, что продовольственная помощь должна «соответствовать диетическим традициям и продовольственным потребностям стран-получателей» (статья III j)).

149. В некоторых типовых правилах и проектах руководящих принципов подчеркивается важность предоставления помощи соразмерно

²¹⁹ Para. 21 (b).

²²⁰ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 185, пункт 288, статья 2.

²²¹ Там же, стр. 193–194, комментарий к статье 10, пункт 10): «Выражение "в соответствующих случаях" было принято Комиссией для того, чтобы подчеркнуть дискреционное право пострадавшего государства выбирать из числа различных государств, Организации Объединенных Наций, компетентных межправительственных организаций и соответствующих НПО помощь, которая больше всего подходит его конкретным потребностям».

²²² Там же, стр. 190, комментарий к статье 9, пункт 4): «Приоритетность пострадавшего государства также обуславливается долгосрочным признанием в международном праве того, что правительство государства находится в наилучшем положении для определения серьезности какой-либо чрезвычайной ситуации и разработки надлежащей политики реагирования на нее».

²²³ Заявление Председателя Редакционного комитета, *Ежегодник... 2009 год*, том I, 3029-е заседание, пункт 6.

²²⁴ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 185, пункт 288, статья 5.

²²⁵ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 2 выше), пункт 76.

потребностям²²⁶. Объясняя целесообразность включения фразы «в соответствующих случаях» в проект статьи 10 об обязанности пострадавшего государства обращаться за помощью, Комиссия отмечает, что она стремилась подчеркнуть право пострадавшего государства выбирать «помощь, которая больше всего подходит его конкретным потребностям», из числа различных оказывающих помощь организаций²²⁷. В соответствии с Руководством МФОКК и КП приоритетность оказания помощи предоставляющими помощь сторонами должна определяться «только на основании существующих потребностей» (руководящее положение 4, пункт 2 *a*)), помощь при чрезвычайных ситуациях должна «отвечать потребностям пострадавших» (руководящее положение 4, пункт 3 *b*)) и оказывающие помощь государства и организации должны проверять все товары и оборудование, чтобы обеспечить «соответствие потребностям пострадавшего государства» (руководящее положение 17, пункт 3). Типовые правила ЮНИТАР содержат требование о том, что предоставляющее помощь государство должно советоваться с пострадавшим государством «относительно потребностей получающего помощь государства» (приложение А, правило 2, пункт 2). Мохонские критерии гласят, что помощь должна предоставляться соразмерно потребностям (статья III, пункт 2 *a*)). В подготовленном Институтом им. Макса Планка Руководстве также предусматривается, что гуманитарная помощь должна «во всех отношениях подходить для удовлетворения выявленных потребностей» (пункт 15).

150. Несмотря на то, что в многочисленных текстах поддерживается принцип предоставления помощи в чрезвычайных ситуациях по потребностям, в Шестом комитете упоминались и другие факторы, которые могут с полным основанием учитываться при распределении экстренной помощи, в том числе экономические соображения, связанные со способностью предоставлять помощь и важностью оценки соразмерности потребностей в каждом индивидуальном случае²²⁸. Кроме того, отмечалось, что в пункте 2 резолюции 54/233 Генеральная Ассамблея предусматривает учет «человеческого измерения», а это означает, что распределение гуманитарной помощи не ограничивается только пропорциональным предоставлением ресурсов в зависимости от потребностей.

2. ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ

151. Если пострадавшее государство выдвигает условие, согласно которому оказываемая ему помощь должна предусматривать удовлетворение конкретных потребностей, то оно должно четко указать такие

потребности. Уже отмечалось, что пострадавшее государство может провести оценку потребностей либо самостоятельно, либо совместно с каким-либо государством, оказывающим помощь²²⁹. Сотрудничество государств в проведении оценки потребностей отражает обязанность сотрудничать, закрепленную в проекте статьи 5²³⁰. В статье 11, пункт 3, Соглашения АСЕАН предусматривается, что пострадавшее государство должно либо предоставить субъекту, оказывающему помощь, конкретную информацию о требующейся помощи, либо, если это невыполнимо, провести оценку требующейся помощи и принять соответствующее решение совместно и в консультации с субъектом, оказывающим помощь. В статье VIII *b*) Конвенции об оказании продовольственной помощи также предусмотрено проведение «оценки потребностей страной-получателем и участниками в пределах их собственной соответствующей политики» для принятия решения об оказании продовольственной помощи. Далее, в статье VIII *g*) этого документа предусматривается, что при определении потребностей в продовольственной помощи государства-участники должны стремиться к разработке «общего подхода к анализу потребностей» посредством взаимных консультаций на региональной основе и на уровне страны-получателя. Процесс, описанный в Типовых правилах ЮНИТАР (приложение А, правило 2, пункт 2) также включает проведение консультаций государства, оказывающего помощь, с назначенным национальным органом принимающего государства.

152. Для гуманитарных учреждений в процессе оценки потребностей также предусмотрена определенная роль. В пункте 8 резолюции 2002/32 Экономический и Социальный Совет призвал гуманитарные учреждения укреплять гуманитарные информационные центры путем «своевременного предоставления точной информации об оценке потребностей и об осуществляемых ими мероприятиях по их удовлетворению». В соответствии с этим по линии Международной платформы восстановления принимаются меры по оценке потребностей после стихийных бедствий, направленные на согласование оценки, анализа и приоритетных потребностей различных заинтересованных сторон²³¹. В документе «Рекомендуемые правила и практика» балканских национальных обществ предусмотрено, что государства «выясняют потребности пострадавших в гуманитарной помощи, а также число этих пострадавших» совместно с «компетентными международными учреждениями по оказанию чрезвычайной помощи, которые предлагают свое содействие»²³². В этом контексте УКГВ с 1991 года содействует выполнению общих планов действий в гуманитарной области,

²²⁶ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая). См. также Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 4, пункты 2 и 3, и руководящее положение 17, пункт 3; UNITAR Model Rules, annex A, rule 2 (2); и Ebersole, «The Mohonk Criteria for humanitarian assistance in complex emergencies: Task force on ethical and legal issues in humanitarian assistance».

²²⁷ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 193–194, комментарий к статье 10, пункт 10).

²²⁸ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть вторая), стр. 214, пункт 312.

²²⁹ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 2 выше), пункт 80.

²³⁰ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 185, статья 5.

²³¹ International Recovery Platform, Post-disaster needs assessment, информация размещена на веб-сайте www.recoveryplatform.org/pdna.

²³² «Рекомендуемые правила и практика» – документ, принятый на совещании балканских национальных обществ по международно-правовому регулированию ликвидации бедствий, Белград, 24–26 сентября 2004 года, раздел II, пункт 2.

основанных на оценках потребностей и других формах стратегического планирования²³³.

153. Следует отметить, что оценка потребностей не ограничивается такими ситуациями, когда пострадавшее государство выдвигает условие, согласно которому оказываемая помощь должна предусматривать удовлетворение конкретных потребностей. Уже говорилось о том, что проведение оценки потребностей целесообразно в случаях, когда в каком-либо документе от пострадавшего государства требуется уточнить объем и вид необходимой ему помощи²³⁴. В этом случае оценка потребностей является основным источником предоставляемых сведений об объеме и виде помощи²³⁵.

3. Контроль качества

154. Международными документами предусматривается, что пострадавшее государство может выдвигать условие об обеспечении качества оказываемой ему помощи, в частности в том, что касается безопасности²³⁶, питательных свойств и учета культурных аспектов, а также что представителям общественности рекомендуется содействовать государствам в предоставлении только тех предметов помощи, которые просит пострадавшее государство, и не поставлять ненужные или неуместные товары²³⁷. Так, в статье 12, пункт 4, Соглашения АСЕАН предусматривается, что «товары и материалы экстренного назначения, предоставляемые оказывающим помощь субъектом, должны для их потребления и использования отвечать требованиям соответствующих Сторон к качеству и годности». В статье III j) Конвенции об оказании продовольственной помощи говорится, что

все продукты, предоставляемые в качестве продовольственной помощи, должны отвечать международным стандартам качества, соответствовать диетическим традициям и продовольственным потребностям стран-получателей и, за исключением семян, будут пригодны для пищевого потребления.

155. В меморандуме Секретариата поясняется, что

положения некоторых актов нацеливаются на обеспечение того, чтобы экстренная помощь в случае бедствия была достаточно высокого качества, дабы приносить пользу получателям, а не оборачиваться для них потенциальным вредом. В эту общую категорию попадают самые разные положения, в том числе такие, которые сориентированы на обеспечение географической и культурной уместности оказываемой помощи, ее

²³³ ОСНА, Consolidated Appeal Process, информация размещена на веб-сайте <http://unocha.org>.

²³⁴ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 2 выше), пункт 80.

²³⁵ Там же.

²³⁶ Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 18, пункт 3 («Государствам и имеющим право на льготы организациям, оказывающим помощь, необходимо принять все соответствующие меры для обеспечения качества, соответствия и безопасности любых таких медикаментов и оборудования...»).

²³⁷ Там же, руководящее положение 5, пункт 2 («Всем государствам необходимо активно призывать представителей общественности, заинтересованных в участии в оказании международной помощи при ЧС или проведении восстановительных работ на начальном этапе, по возможности, предоставлять денежные пожертвования или направлять только те товары гуманитарной помощи, о необходимости получения которых было специально заявлено пострадавшим государством»).

своевременности и ее скоординированности, позволяющей не допускать дублирования²³⁸.

156. Право пострадавшего государства выдвигать условие, согласно которому оказываемая помощь должна быть качественной, распространяется не только на качество самих товаров, но и на качество подготовки направляемых в пострадавшее государство сотрудников гуманитарных организаций. Генеральная Ассамблея в резолюции 57/150 настоятельно призвала государства направлять группы по проведению поисково-спасательных операций, действующие в соответствии с разработанными на международном уровне стандартами, в том числе в отношении профессиональной подготовки, технического оснащения и знакомства с местной культурой²³⁹. В Руководстве МФОКК и КП предусматривается, что концепция условий обеспечения качества охватывает и качество усилий по координации, в соответствии с проектом статьи 5, а также качество подготовки сотрудников²⁴⁰.

4. Объем и вид

157. Из проектов статей 5 и 9 следует, что пострадавшее государство должно указывать объем и вид необходимой ему помощи, если оно выдвигает условие, согласно которому оказываемая ему помощь должна быть качественной. Как пояснялось ранее,

некоторые двусторонние договоры содержат положение о том, что «запрашивающая помощь Страна должна указывать характер и объем требующейся ей помощи и, насколько это возможно, снабжать другую Сторону информацией, которая нужна той для определения объема помощи²⁴¹».

Предоставление государствам, оказывающим помощь, соответствующей информации относительно вида и объема помощи при условии обеспечения ее качества помогает создать условия для выполнения пострадавшим государством обязанности по защите своих граждан и закрепления за ним ведущей роли в усилиях по оказанию чрезвычайной помощи согласно проекту статьи 9, а также для его

²³⁸ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 2 выше), пункт 194.

²³⁹ Резолюция 57/150 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 2002 года, пункт 5 («Генеральная Ассамблея... настоятельно призывает далее все государства, которые имеют возможность оказать международную помощь в проведении поисково-спасательных операций в городах, принять необходимые меры по обеспечению того, чтобы входящие в сферу их ответственности международные группы по проведению поисково-спасательных операций в городах направлялись и действовали в соответствии с разработанными на международном уровне стандартами, закрепленными в Руководящих принципах Международной поисково-спасательной консультативной группы, особенно в отношении своевременного развертывания, самообеспеченности, [профессиональной подготовки,] порядка работы, технического оснащения и знакомства с местной культурой...»).

²⁴⁰ Руководящее положение 4, пункт 3 («Настолько, насколько это выполнимо, их помощь при ЧС и проведении первичных восстановительных работ должна также... b) отвечать потребностям пострадавших и соответствовать любым применимым международным стандартам качества; c) координироваться с прочими местными представителями и другими сторонами, оказывающими помощь; d) предоставляться и осуществляться в соответствии с культурными, социальными и религиозными особенностями и традициями... f) оказываться компетентными и надлежащим образом обученными сотрудниками»).

²⁴¹ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 2 выше), пункт 199.

сотрудничества с государствами, оказывающими помощь, как это предусмотрено в проекте статьи 5.

158. Соблюдая обязанность по защите жертв стихийных бедствий и обязанность сотрудничать с оказывающими помощь государствами, пострадавшее государство, запрашивая помощь, должно уточнять объем и вид требуемой помощи. В Конвенции Тампере предусматривается, что «государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи»²⁴². В Соглашении АСЕАН (статья 11, пункт 3) от пострадавшего государства требуется «указать размер и тип требуемой помощи и по возможности предоставить помогающему субъекту такую информацию, которая может быть необходима этой Стороне для определения того, в какой степени она в состоянии удовлетворить эту просьбу». Как отмечалось ранее в контексте обсуждения вопроса об оценке потребностей, в Соглашении АСЕАН также признается, в соответствии с проектом статьи 9, что во многих случаях пострадавшее государство может быть не в состоянии указать объем и вид требуемой помощи, и в таком случае государства, оказывающие помощь, должны провести совместную оценку потребностей, поскольку это имеет отношение к качеству²⁴³.

159. В других международных документах обязательства по проведению консультаций и обеспечению скоординированности возлагаются не на пострадавшее государство, а на государство, оказывающее помощь. В Межамериканской конвенции об облегчении оказания помощи в случае бедствий предусматривается, что

при возникновении бедствия государство, оказывающее помощь, консультируется с государством, которому оказывается помощь, с целью получить у последнего информацию о той помощи, в которой в наибольшей степени нуждается население, пострадавшее от бедствия²⁴⁴.

²⁴² Конвенция Тампере, статья 4, пункт 2. Это также перекликается с руководящим положением 1, пункт 3, Руководства МФОКК и КП («Подчеркивая основополагающую роль местных властей и участвующих сторон, оно определяет минимально необходимые льготы/привилегии, которые могут быть предоставлены государствам и гуманитарным организациям, оказывающим помощь, готовым и способным действовать в соответствии с минимальными стандартами координации, качества и ответственности»).

²⁴³ Соглашение АСЕАН, статья 11, пункт 3 («В случае, когда запрашивающей Стороне практически невозможно точно определить объем и вид требуемой помощи, запрашивающая Сторона и предоставляющая помощь Сторона, в консультации друг с другом, проводят совместную оценку объема и вида требуемой помощи и принимают соответствующее решение»). См. также статью 2, пункт 2, Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (в которой подтверждается, что «запрашивающее помощь государство-участник определяет объем и вид требуемой помощи и, когда это практически возможно, сообщает предоставляющей помощи стороне такую информацию, которая может оказаться необходимой этой стороне для определения того, в каком объеме она может удовлетворить данную просьбу. В случае, когда запрашивающему государству-участнику практически невозможно точно определить объем и вид требуемой помощи, запрашивающее государство-участник и предоставляющая помощь сторона, в консультации друг с другом, принимают решение относительно объема и вида требуемой помощи»).

²⁴⁴ Статья II b). Напротив, в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, например в статье 12, пункт 1,

Кроме того, в двусторонних договорах – как пояснялось выше в пунктах 151–153, посвященных вопросу об увязке оказания помощи с имеющимися потребностями в каждом индивидуальном случае, а не исходя из прямой зависимости, – признается возможность применения индивидуального анализа, в котором отсутствует подробное рассмотрение оперативных действий²⁴⁵.

160. В Руководстве МФОКК и КП на государства, оказывающие помощь, и на пострадавшее государство возлагаются взаимные обязательства по предоставлению сведений об имеющихся и предлагаемых либо необходимых и запрашиваемых объеме и виде помощи и о соответствующих потребностях. В руководящем положении 10, пункт 2, Руководства говорится, что

[з]апросы и предложения помощи должны быть максимально четкими, с указанием конкретных видов и объема необходимых товаров, услуг и профессиональных ресурсов, которые, соответственно, имеются в наличии или требуются. Пострадавшие государства также могут указать виды товаров и услуг, в которых они не нуждаются, но вероятность предоставления которых существует.

В этом взаимном обязательстве наиболее последовательно отражена важность сотрудничества между

обязанность указывать объем и вид помощи возлагается на пострадавшее государство: «Если в случае промышленной аварии какая-либо Сторона нуждается в помощи, она может запросить ее у других Сторон, указав размеры и вид требуемой помощи». См. также Соглашение ЧЭС, статья 4, пункт 2 («Помощь предоставляется на основании запроса, в котором запрашивающая Сторона указывает: место, время, характер, масштабы и состояние чрезвычайной ситуации на текущий момент; меры по оказанию помощи, уже принятые или планирующиеся, приоритеты запрашиваемой помощи»); Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи в случае аварий (Эстония–Финляндия) (сноска 199 выше), статья 6 («Запрашивающая помощь Сторона должна указывать характер и объем требуемой ей помощи»); Протокол о техническом сотрудничестве и взаимной помощи в области гражданской обороны (Испания–Португалия) (сноска 165 выше), статья 3, пункт 7 («Ответственность за общее руководство действиями во всех случаях должны нести органы власти той территории, на которой произошло бедствие. Тем не менее структуры страны, предоставляющей помощь, должны действовать через собственных руководителей на национальном уровне, которых лицо, возглавляющее операцию, должно информировать о поставленных целях и задачах»).

²⁴⁵ См. Соглашение о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий, Франция–Швейцария (Берн, 14 января 1987 года) (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1541, No. 26743), статья 4 («Характер, масштаб и порядок предоставления помощи должен определяться по взаимному согласию органов власти, упомянутых в статье 3, для каждого конкретного случая»); Соглашение о взаимной помощи в случае бедствий или серьезных аварий (Австрия–Германия) (сноска 199 выше), статья 4 («Вид и объем предоставляемой помощи должен согласовываться органами, упомянутыми в статье 3, в каждом конкретном случае, причем подробное рассмотрение оперативных действий не является обязательным»). См. также решение 2001/792/ЕС, Евратом, Совета Европейского союза от 23 октября 2001 года, статья 5, пункт 3 (в которой поясняется, что информация о конкретных ограничениях и подробностях осуществления мероприятий по оказанию помощи должна предоставляться пострадавшим государством только в случае необходимости: «За руководство мероприятиями по оказанию помощи отвечают запрашивающие государства-члены. Власти запрашивающего государства-члена устанавливают ориентиры, а при необходимости – очерчивают границы задач, поручаемых осуществляющим мероприятия группам, не оговаривая при этом детали их исполнения, которые отдаются на усмотрение начальника, назначаемого предоставляющим помощь государством-членом»).

государствами, положенная в основу проекта статьи 5, а также тот факт, что предоставление информации о стандартах качества странами, оказывающими помощь, может принести пользу жертвам стихийных бедствий в пострадавшем государстве и таким образом дать пострадавшему государству возможность выполнить свои обязательства в соответствии со статьей 9.

С. Ограничения в отношении выдвигаемых условий, предусмотренные международным правом и национальным законодательством

161. Право пострадавшего государства выдвигать условия в отношении оказываемой ему помощи ограничивается обязательством, согласно которому такие условия должны соответствовать международному праву и национальному законодательству²⁴⁶, а также договорным обязательствам²⁴⁷. Хотя такие положения изменяют текст общих требований к оказанию помощи, они однозначно применимы к условиям, которые пострадавшие государства могут выдвигать государствам, оказывающим им помощь, поскольку пострадавшие государства не могут требовать совершения действий в нарушение других провозглашенных обязательств. Поэтому, хотя пострадавшие государства могут выдвигать определенные условия, и в частности сохранять контроль за оказанием помощи и требовать, чтобы любая помощь предоставлялась с соблюдением конкретных национальных законов, такие условия не могут отменять другие существующие обязательства, налагаемые национальным законодательством и международным правом²⁴⁸. Кроме того, такие условия не могут идти вразрез с положениями каких-либо договоров, конвенций или документов, участником которых является пострадавшее государство²⁴⁹. Правильнее было бы утверждать, что в случае возникновения

расхождений между соглашениями, участниками которых являются пострадавшие или оказывающие помощь государства, условия, на которых предоставляется помощь, должны соответствовать тем положениям, в которых «предусматривается предоставление наибольшего объема помощи в случае бедствия и поощряется обеспечение поддержки и защиты персонала, оказывающего помощь» (Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий, статья XV).

162. В своем третьем докладе Специальный докладчик отметил, что право государства на суверенитет в вопросах оказания чрезвычайной помощи должно уравниваться другими обязательствами, предусмотренными принципами международного права²⁵⁰, и в первую очередь гуманитарными принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, закрепленными Комиссией в проекте статьи 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия)²⁵¹, а также концепцией достоинства человека (проект статьи 7) и правами человека (проект статьи 8)²⁵². Далее, Комиссия пришла к выводу о том, что такие принципы следует толковать не в ограничительном смысле, понимая под ними исключительно те принципы, которые прямо закреплены в международных соглашениях, но скорее как «обязательства, применимые к государствам в соответствии с нормами международного обычного права, [включая] утверждения об оптимальных видах практики»²⁵³. Таким образом, обязательства государства в соответствии с нормами международного права, касающиеся, в частности, окружающей среды и устойчивого развития, также могут служить ограничением для условий, выдвигаемых пострадавшим государством в отношении оказываемой ему помощи. В случае, когда национальное законодательство какого-либо пострадавшего государства предусматривает меры по защите, превышающие международные стандарты, и это пострадавшее государство не соглашается отказаться от таких дополнительных мер защиты, с тем чтобы ускорить предоставление помощи, государства, оказывающие помощь, должны соблюдать национальные законы пострадавшего государства²⁵⁴. Применимые принципы, которые могут уравнивать право какого-либо пострадавшего государства выдвигать условия в отношении оказываемой ему помощи, приводятся ниже.

²⁴⁶ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5. См. также Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 4, пункт 1 («Стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством и применимыми положениями международного права, координировать свои действия с местными властями и уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена»); Max Planck Institute Guidelines, paras. 9 («гуманитарная помощь оказывается только в соответствии с принципами и нормами международного права») and 22 (d) («помогающий персонал [должен] уважать законы и обычаи принимающего государства»); Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, статья 11 (в которой предусматривается, что государства принимают меры «в соответствии со своими обязательствами по международному праву»).

²⁴⁷ Соглашение АСЕАН, статья 30 («Положения настоящего Соглашения не должны никоим образом затрагивать права и обязательства какой-либо из Сторон, предусмотренные любыми из существующих договоров, конвенций или документов, участниками которых они являются»); Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий, статья XV («В случае возникновения расхождений между настоящей Конвенцией и другими международными соглашениями по этому вопросу, участниками которых являются государства, оказывающие и получающие помощь, преимущественную силу должно иметь то положение, в котором предусматривается предоставление наибольшего объема помощи в случае бедствия и поощряется обеспечение поддержки и защиты персонала, оказывающего помощь»).

²⁴⁸ См. сноску 246 выше.

²⁴⁹ Соглашение АСЕАН, статья 30.

²⁵⁰ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629, стр. 459–461, пункты 15–20.

²⁵¹ См. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 2; Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 4, пункт 2.

²⁵² *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 185.

²⁵³ Заявление Председателя Редакционного комитета, *Ежегодник... 2010 год*, том I, 3067-е заседание.

²⁵⁴ См., например, резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5 (см. также пункт 123 выше); Руководство МФОКК и КП, руководящее положение 4, пункт 1 («Стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством»); и Max Planck Institute Guidelines, para. 22 (d) («помогающий персонал [должен] уважать законы и обычаи принимающего государства»).

1. ОСНОВНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

163. Как указано в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, «гуманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности»²⁵⁵. Эта формулировка отражает мысль, которая содержится в докладе Генерального секретаря «Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций», представленном в 2009 году:

В связи с этим огромное значение для проведения различия между гуманитарной и другой деятельностью, что, в свою очередь, позволяет обеспечивать пространство и неприкосновенность, необходим[ые] для эффективного оказания гуманитарной помощи всем нуждающимся, имеют уважение и соблюдение гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости²⁵⁶.

164. Эти гуманитарные принципы подробно рассмотрены в третьем докладе Специального докладчика²⁵⁷. Они содержатся в ряде документов²⁵⁸, включая основополагающие принципы Красного Креста²⁵⁹. В Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) предусматривается, что «государства-участники поддерживают и обеспечивают уважение гуманитарных принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости гуманитарных организаций»²⁶⁰. Условия, выдвигаемые пострадавшими государствами в отношении получаемой помощи, не должны противоречить этим принципам.

165. Государства не имеют права выдвигать условия в отношении оказываемой помощи, не согласующиеся с принципом гуманности. Этот принцип первоначально возник в контексте гуманитарного права²⁶¹, но затем был признан применимым как в условиях войны, так и в мирное время. В ходе разбирательства по делу *Пролив Корфу* Международный Суд пришел к выводу, что в основе обязательств, возложенных на государственные органы, лежат «определенные общие и широко признанные принципы,

а именно элементарные соображения гуманности, которые в мирных условиях должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»²⁶².

166. Принцип гуманности распространен на оказание помощи в случае бедствий в Руководящих принципах Осло и Мохонкских критериях, в которых подтверждается, что «необходимо пытаться уменьшать страдания людей, где бы они ни имели место»²⁶³. Необходимо также уважать и защищать достоинство и права всех жертв²⁶⁴. В статье 3, пункт 1 с), Кампальской конвенции предусматривается, что государства-участники должны «соблюдать и обеспечивать соблюдение принципов гуманности и человеческого достоинства внутренне перемещенных лиц». Гуманность является одним из основополагающих принципов МФОКК и КП²⁶⁵, и в руководящем положении 4, пункт 1, ее Руководства говорится о том, что

[с]тороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны действовать в соответствии с национальным законодательством и применимыми положениями международного права, координировать свои действия с местными властями и уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена.

Таким образом, принцип гуманности предписывает, чтобы пострадавшие государства, выдвигая условия в отношении оказываемой им помощи, делали это исключительно на основе уважения человеческого достоинства пострадавших.

167. Условия, установленные для оказания помощи пострадавшим государством, должны отражать принцип нейтральности. Принцип нейтральности представляется движением Красного Креста и Красного Полумесяца как концепция, согласно которой гуманитарную помощь необходимо оказывать, «не принимая участия в боевых действиях и не солидаризируясь ни с одной из сторон-участниц конфликтов на политической, расовой, религиозной или идеологической почве»²⁶⁶. Эта формулировка повторена в Мохонкских критериях. Из этой формулировки ясно, что нейтральность актуальна не только в контексте конфликта, но и в ситуациях бедствий²⁶⁷. В своем третьем докладе Специальный

²⁵⁵ Приложение, пункт 2.

²⁵⁶ A/64/84-E/2009/87, пункт 23.

²⁵⁷ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629, стр. 459–467, пункты 14–50.

²⁵⁸ См. там же, пункт 18 и сноска 54; 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief (Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф, изданный в 1994 году), размещен на веб-сайте www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct (на момент подготовки настоящего документа подписан 492 участниками).

²⁵⁹ ICRC, *The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary*, 1979, размещены на веб-сайте www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm.

²⁶⁰ Статья 5, пункт 8.

²⁶¹ См., например, Женевскую конвенцию об обращении с военнопленными, статья 3, пункт 1, подпункт с); Санкт-Петербургскую декларацию 1868 года о запрещении употребления разрывных пуль; и Гаагскую конвенцию 1899 года о законах и обычаях сухопутной войны, 29 июля 1899 года, преамбула.

²⁶² Дело *Corfu Channel* (см. сноску 181 выше), п. 22.

²⁶³ Руководящие принципы Осло, пункт 20; см. также Ebersole, «The Mohonk Criteria for humanitarian assistance...» (сноска 226 выше), п. 196.

²⁶⁴ Ebersole, «The Mohonk Criteria for humanitarian assistance...» (сноска 226 выше), п. 196; ICRC, *The Fundamental Principles of the Red Cross* (сноска 259 выше).

²⁶⁵ IFRC, «The seven Fundamental Principles», размещены на веб-сайте www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles.

²⁶⁶ Резолюция VIII двадцатой Международной конференции Красного Креста (Вена, 1965 год), *International Review of the Red Cross*, No. 56 (November 1965), p. 573.

²⁶⁷ См., например, Совет Международного института гуманитарного права, «Guiding principles on the right to humanitarian assistance» («Руководящие принципы в отношении права на гуманитарную помощь»), апрель 1993 года, пятый пункт преамбулы («подчеркивая, что гуманитарная помощь, в том что касается как тех, кто ее предоставляет, так и тех, кто ее получает, должна всегда оказываться в соответствии с принципами, присущими всей гуманитарной деятельности – принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, дабы политические соображения

докладчик отметил, что «пострадавшее государство должно уважать гуманитарный характер мер реагирования и "воздерживаться от установления для него условий, лишающих его материального и идеологического нейтралитета"»²⁶⁸. Таким образом, условия, устанавливаемые пострадавшими государствами в отношении принятия помощи, не должны быть «ни узкопартийными или политическими действиями, ни их подменой»²⁶⁹.

168. Наступление бедствия не освобождает потерпевшее государство от его обязательства воздерживаться от установления условий для оказания помощи, которые нарушают принцип беспристрастности. Принцип беспристрастности, который обычно понимается как включающий недискриминацию, восходит к доктрине, согласно которой помощь следует оказывать «без какой-либо дискриминации по признакам этнического происхождения, пола, национальности, политических взглядов, расы или религии. При оказании помощи пострадавшим необходимо руководствоваться исключительно их потребностями, при этом отдавая приоритет наиболее остро нуждающимся в такой помощи»²⁷⁰. Во всех документах по правам человека отражен принцип недискриминации, будь то прямо или косвенно²⁷¹. Например, в пункте 3 Статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций одна из целей Организации изложена следующим образом:

Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

169. Принципы беспристрастности и недискриминации, однако, сами по себе не нарушаются в силу условий относительно оказания помощи тем, кто больше всего в ней нуждается²⁷². В других документах, например в Конвенции об учреждении Международного союза помощи и Уставе Международного союза помощи, прямо закреплена применимость принципа недискриминации в контексте оказания

(продолжение сноски 267)

не превалировали над этими принципами») (*International Review of the Red Cross*, No. 297 (1993), p. 521). См. также Plattner, «ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance», p. 165 («Если вернуться к сути нейтралитета и наделить его масштабами, охватывающими его возможные последствия в мирное время, то нейтралитет может истолковываться как обязанность воздерживаться от любых действий, которые – в ситуации конфликта – могут рассматриваться как содействующие интересам одной стороны в конфликте или как подрывающие интересы другой стороны»).

²⁶⁸ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629, стр. 462, пункт 29 (цитируется R. Abril Stoffels, «Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: achievements and gaps», p. 539).

²⁶⁹ Там же, пункт 28.

²⁷⁰ Ebersole, «The Mohonk Criteria for humanitarian assistance...» (сноска 226 выше), p. 196; Резолюция VIII двадцатой Международной конференции Красного Креста (Вена, 1965 год).

²⁷¹ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629, стр. 463, пункт 32.

²⁷² ICRC, *The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary*, размещены на веб-сайте www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3.

помощи в случае бедствия²⁷³. Недискриминация прямо упоминается в контексте чрезвычайных ситуаций в Международном пакте о гражданских и политических правах, который допускает приостановление действия отдельных обязательств «при условии, что такие меры... не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения»²⁷⁴. Таким образом, отсюда следует, что пострадавшие государства не могут по своей воле отступать от принципа беспристрастности, обуславливая свое принятие помощи.

2. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

170. Хотя государства имеют свободу усмотрения в плане установления того, какая помощь и в каком объеме им нужна, они не могут устанавливать в отношении помощи ограничения, которые затрагивают их обязательства по международному праву. Существующие обязательства в области прав человека в соответствии с правом в области прав человека после наступления бедствия не прекращаются. Как было отмечено Специальным докладчиком в его четвертом докладе, в условиях бедствия особое значение приобретают несколько прав человека, включая право на жизнь, право на питание, право на здоровье и медицинское обслуживание, право на водоснабжение и право на достаточное жилище²⁷⁵. Пострадавшее государство не может устанавливать ограничения на оказание помощи, которые нарушают или ущемляют эти права.

171. Аналогичным образом обязательства государства по отношению к уязвимым или находящимся в неблагоприятном положении группам, таким как женщины, дети, инвалиды и лица из числа коренных народов или культурных меньшинств, в ситуации бедствия продолжают действовать²⁷⁶. По сути, ситуации бедствий могут порождать дополнительные обязательства для государств, с тем чтобы обеспечить безопасность уязвимого населения. Например, Конвенция о правах инвалидов в статье 11 требует, чтобы государства принимали «все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая... стихийные бедствия».

172. В Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы подчеркивается важность связанных с правами человека соображений в процессе планирования мер на случай бедствий и государствам предлагается интегрировать «гендерную проблематику» в управление риском бедствий и при планировании деятельности, направленной на уменьшение риска бедствий, учитывать соображения, касающиеся «культурного разнообразия, различных возрастных

²⁷³ Статья 3. См. также Рамочную конвенцию по оказанию помощи в области гражданской обороны, статья 3 с); Соглашение ЧЭС, статья 3, пункт 1.

²⁷⁴ Статья 4, пункт 1.

²⁷⁵ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/643, пункт 32.

²⁷⁶ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция о правах ребенка.

групп и уязвимых групп населения»²⁷⁷. Постольку, поскольку гуманитарная помощь содействует планированию на случай бедствий и управлению рисками, пострадавшие государства должны обуславливать принятие такой помощи гарантией того, что она будет адекватно предоставляться уязвимым группам.

3. Восстановление и устойчивое развитие

173. В своем комментарии к проекту статьи 1 относительно сферы охвата Комиссия указала, что сфера охвата проектов статей с точки зрения *ratione temporis* «ограничена, в первую очередь, мерами незамедлительного реагирования, принимаемыми сразу после бедствия и на этапе последующего восстановления»²⁷⁸. Постольку, поскольку восстановление представляет собой продолжение усилий по оказанию экстренной помощи и начинается практически сразу же после наступления бедствия, соображения в отношении устойчивого развития должны учитываться на ранних этапах процесса реагирования на бедствия и, таким образом, заслуживают здесь краткого упоминания. Мы не забываем о том, что восстановление отличается от деятельности по оказанию помощи и что права и обязательства государств в этих двух контекстах могут значительно отличаться друг от друга. Если помощь будет способствовать усилиям по восстановлению, то пострадавшему государству может потребоваться обусловить ее принятие заверениями в том, что восстановление улучшит, а не просто восстановит предшествующие условия. Например, в пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закреплено универсальное право на «жилище и на непрерывное улучшение условий жизни». Улучшение жизненных условий после бедствия, разрушившего поселения, может потребовать от пострадавшего государства обеспечения того, чтобы новые дома были более устойчивыми перед будущими бедствиями и чтобы решения в отношении будущего использования земли принимались с учетом фактора уязвимости.

174. Аналогичным образом подчеркивается и международная цель в отношении устойчивого развития после бедствия. Как указывается в пункте 13 Хиогской рамочной программы действий, «уменьшение риска бедствий является межсекторальным вопросом в контексте устойчивого развития и поэтому служит важным условием достижения международно согласованных целей в области развития»²⁷⁹. Эти цели установлены в принципе 4 Декларации Рио об окружающей среде и развитии, который предусматривает, что «для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него»²⁸⁰.

²⁷⁷ A/CONF.206/6, глава I, резолюция 2, пункт 13 d) и e).

²⁷⁸ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть вторая), стр. 217, пункт 4) комментария.

²⁷⁹ A/CONF.206/6, глава I, резолюция 2, пункт 13 k).

²⁸⁰ *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года*, том I, Резолюции, принятые Конференцией (издание

175. Повестка дня на XXI век, принятая в 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, воспроизводит этот принцип, устанавливая в качестве общей цели поощрение «развития населенных пунктов с помощью экологически рационального территориального планирования и землепользования»²⁸¹. Кроме того, в контексте бедствий в ней признается важность восстановления после бедствий посредством смягчения «негативных последствий стихийных бедствий и антропогенных катастроф для населенных пунктов, национальной экономики и окружающей среды»²⁸². В Повестке дня на XXI век международное сообщество также рассматривается как «один из главных партнеров в деле последующей реконструкции и восстановления»²⁸³ путем предоставления средств и знаний пострадавшим государствам в целях разработки долгосрочного планирования и политики смягчения последствий бедствий.

176. В Декларации тысячелетия уважение к природе названо одной из «фундаментальных ценностей», имеющих «существенно важное значение для международных отношений», и указывается, что «в основу... рационального использования всех живых организмов и природных ресурсов должна быть положена осмотрительность в соответствии с постулатами устойчивого развития»²⁸⁴. В этой Декларации международное сотрудничество в целях «сокращения числа и последствий стихийных бедствий и антропогенных катастроф» названо одним из ключевых способов защиты окружающей среды²⁸⁵.

177. В Хиогской рамочной программе действий также подчеркивается связь между снижением риска бедствий и устойчивым развитием и важность сотрудничества между государствами и международным сообществом в процессе наращивания «знаний, возможностей и стимулов, необходимых для формирования потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и сообществ»²⁸⁶. В Рамочной программе указывается далее, что гуманитарная помощь после бедствий должна использоваться «таким образом, чтобы в максимально возможной степени ослабить риски и будущие факторы уязвимости»²⁸⁷. Эта формулировка предполагает, что пострадавшие государства, насколько это возможно, должны обеспечивать, чтобы получаемая ими помощь позволяла им развиваться безопасно и устойчиво.

Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение I.

²⁸¹ Там же, приложение II, пункт 7.28.

²⁸² Там же, пункт 7.58.

²⁸³ Там же, пункт 7.62.

²⁸⁴ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года, пункт 6.

²⁸⁵ Там же, пункт 23.

²⁸⁶ A/CONF.206/6, глава I, резолюция 2, пункт 22.

²⁸⁷ Там же, пункт 13 k).

4. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В СООТВЕТСТВИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ ЗАКОНАМИ

178. Помимо соблюдения международного права, условия в отношении оказания помощи должны соответствовать национальным законам²⁸⁸. Пострадавшее государство может обусловить принятие помощи соблюдением своих национальных законов. Пострадавшие государства также обязаны следовать своим национальным законам, когда они устанавливают условия для оказания помощи. Это обязательство вытекает из общепризнанной обязанности уважать верховенство права²⁸⁹. Данное обязательство не ограничивает способность пострадавших государств изменять или не соблюдать определенные законы, когда это необходимо для содействия предоставлению помощи.

179. Требования международного права, ограничивающие условия, которые могут быть установлены пострадавшими государствами, представляют собой лишь базис для обязательств пострадавших государств перед своим населением и не должны считаться исчерпывающими. Пострадавшие государства могут принимать национальные законы, которые предусматривают защиту их населения сверх международных стандартов и обуславливать принятие ими помощи соблюдением таких более высоких стандартов. Данный принцип в полной мере подтверждается ключевой обязанностью государств уважать

²⁸⁸ См. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5.

²⁸⁹ Доклад Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616), пункт 6.

верховенство права, которая имеет фундаментальное значение в истории международного права²⁹⁰.

180. Следовательно, пострадавшие государства несут обязанность соблюдать и выполнять свои собственные законы при установлении условий оказания помощи. Хотя пострадавшее государство может заключать соглашения с другими государствами в целях изменения или согласования своих национальных законов для содействия оказанию внешней помощи, такие соглашения не могут отменять национальные стандарты для других целей. Когда таких соглашений не существует, оказывающие помощь государства должны соблюдать национальные законы пострадавшего государства, даже когда в них предусмотрены более высокие стандарты, чем стандарты, существующие в соответствии с международным правом.

181. С учетом вышеизложенных соображений Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи:

«Проект статьи 13. Условия в отношении оказания помощи»

Пострадавшее государство может устанавливать условия в отношении оказания помощи, которые должны согласовываться с его национальным правом и международным правом».

²⁹⁰ Там же. Генеральный секретарь определяет верховенство права как «принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека».

ГЛАВА V

Прекращение помощи

182. В принятых до настоящего времени проектах статей предусмотрены рамки, позволяющие пострадавшему государству ориентировать оказание помощи в зависимости от его потребностей. Проект статьи 9 обеспечивает пострадавшему государству возможность сохранять управление, контроль, координацию и наблюдение в отношении оказываемой помощи. В проекте статьи 11 пострадавшее государство наделяется правом отклонять предложение о помощи, если только отказ не носит произвольного характера. Вышеизложенное говорит о том, что, когда пострадавшее государство принимает предложение о помощи, оно сохраняет определенную степень контроля в отношении продолжительности оказания помощи, а оказывающие помощь

субъекты соответственно обязаны покинуть территорию пострадавшего государства по его просьбе. На обеих сторонах по-прежнему лежит обязанность сотрудничать в соответствии с проектом статьи 5, и этап прекращения помощи не является исключением. В посвященных этому вопросу документах эта обязанность повторяется посредством неизменного включения рекомендации относительно совместного подхода, при котором обе стороны достигают полубовного согласия насчет того, когда должен закончиться период оказания помощи и оказывающий помощь субъект покинет территорию.

183. В международных документах на эту тему вопрос о прекращении помощи трактуется

по-разному. Как было признано в меморандуме Секретариата, «положения о прекращении немного разнятся в своих формулировках, что может обраться существенными последствиями на практике»²⁹¹.

184. В ряде документов для прекращения периода оказания помощи предусматривается уведомление от любой из сторон. Так, в статье 6, пункт 1, Конвенции Тампере предусматривается, что

[з]апрашивающее государство-участник или государство-участник, предоставляющее помощь, может в любое время прекратить получение или предоставление телекоммуникационной помощи... посредством письменного уведомления. После такого уведомления соответствующие государства-участники консультируются друг с другом для обеспечения надлежащего и быстрого прекращения помощи.

В проекте конвенции об ускорении оказания чрезвычайной помощи предусматривается, что

[п]ринимающее государство или помогающее государство или организация могут направлять уведомление о прекращении помощи, и в случае необходимости стороны в настоящей Конвенции, затронутые таким уведомлением, принимают меры к надлежащему прекращению помощи в соответствии с настоящей Конвенцией²⁹².

Аналогичным образом в Руководстве МФОКК и КП говорится следующее:

Когда пострадавшее государство или сторона, оказывающая помощь, намеревается прекратить оказание помощи при ЧС или проведение восстановительных работ на начальном этапе, ей следует подать об этом соответствующее уведомление. По получении такого уведомления пострадавшему государству или стороне, оказывающей помощь, необходимо провести совместные консультации²⁹³.

Аналогичные положения содержатся в Соглашении ЧЭС²⁹⁴ и в Соглашении между Правительством Республики Мозамбик и Правительством Южно-Африканской Республики о координации поисково-спасательных служб²⁹⁵.

185. Соглашение между Китаем и Соединенными Штатами 1947 года разрешало принимающему государству прекратить Соглашение, «когда оно считает, что в экстренной помощи, предусмотренной настоящим Соглашением, более нет необходимости»,

²⁹¹ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 2 выше), пункт 247.

²⁹² A/39/267/Add.2–E/1984/96/Add.2, приложение, статья 18.

²⁹³ Руководящее положение 12.

²⁹⁴ Статья 13, пункт 1: «Запрашивающая Страна может в любой момент отменить свою просьбу об оказании ей помощи. Запрашивающая Страна незамедлительно информирует об этом решении предоставляющую Страну».

²⁹⁵ См. Соглашение между Правительством Республики Мозамбик и Правительством Южно-Африканской Республики о координации поисково-спасательных служб (сноска 199 выше), статья 12 («Настоящее Соглашение может быть прекращено любой из сторон, которая направляет другой стороне по дипломатическим каналам письменное уведомление о своем намерении прекратить Соглашение»).

но устанавливало ряд непереносимых условий для прекращения помощи помогающей стороной²⁹⁶. В Северо-Европейском соглашении о взаимной чрезвычайной помощи в случае радиационных аварий²⁹⁷ предусматривается, что принимающее государство может прекратить оказываемую ему в случае бедствия помощь «в любое время», тогда как сторона, оказывающая помощь, может прекратить ее оказание только в том случае, если, по ее мнению, выполнены определенные условия.

186. В некоторых документах пострадавшему государству разрешается просить о прекращении помощи, после чего обе стороны консультируются друг с другом по этому вопросу. Например, статья 11 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации предусматривает, следующее:

Запрашивающее государство... [может] в любое время, после проведения соответствующих консультаций [с оказывающим помощь субъектом] и посредством письменного уведомления, обратиться с просьбой о прекращении помощи, получаемой... согласно настоящей Конвенции. При поступлении такой просьбы заинтересованные стороны проводят консультации друг с другом с целью разработки мероприятий для надлежащего завершения помощи.

В Соглашении об учреждении Карибского агентства по реагированию на чрезвычайные ситуации (статья 20, пункты 2 и 3), Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (приложение X, пункт 10) и Руководстве Института им. Макса Планка²⁹⁸ также содержатся аналогичные положения.

187. С учетом вышеизложенного Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи:

«Проект статьи 14. Прекращение помощи»

Пострадавшее государство и помогающие субъекты консультируются друг с другом, с тем чтобы определить продолжительность внешней помощи».

²⁹⁶ Соглашение об оказании Соединенными Штатами экстренной помощи китайскому народу (Китай – Соединенные Штаты Америки), (сноска 218 выше), art. IX.

²⁹⁷ Статья X («1. Запрашивающее помощь государство может в любое время в письменной форме заявить о прекращении оказания помощи, предоставляемой по настоящему Соглашению... 3. По получении такой просьбы или уведомления о прекращении оказания помощи запрашивающее помощь государство и сторона, оказывающая помощь, консультируются между собой с тем, чтобы закончить все операции, осуществляемые во время такого прекращения, и ускорить прекращение помощи»).

²⁹⁸ Max Planck Institute Guidelines, para. 18 («Принимающее государство... может определить в консультации с помогающим государством или организацией момент... прекращения такой помощи») and para. 23 («Помогающее государство или организация и принимающее государство сотрудничают в урегулировании любых разногласий, сложностей или споров, возникающих... по прекращении операций гуманитарной помощи»).

Глава VI

Значимые события

188. В период между шестьдесят третьей сессией Комиссии и датой подготовки настоящего доклада произошло два значимых события, заслуживающих отдельного упоминания.

189. 8–13 мая 2011 года в Женеве состоялась третья сессия Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий. Она опиралась на выводы и рекомендации второй сессии Глобальной платформы, состоявшейся в 2009 году, а также результаты среднесрочного обзора Хиогской рамочной программы действий и Глобального аналитического доклада о мерах по уменьшению опасности бедствий 2011 года²⁹⁹. В резюме Председателя Платформы указаны пункты, по которым имеется консенсус, и определены критически важные шаги, которые предстоит предпринять.

190. 28 ноября – 1 декабря 2011 года в Женеве прошла тридцать первая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца. По случаю этой конференции МФОКК и КП распространила экспериментальный вариант Типового закона о содействии и регулировании международной

помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, состоящего из 71 статьи с комментариями³⁰⁰. Предполагается, что окончательный вариант будет разработан к концу 2012 года. В своей резолюции № 7, озаглавленной «Укрепление правового регулирования на случай бедствий», Конференция, в частности, приветствовала усилия по разработке типового закона «в целях оказания помощи государствам, заинтересованным во включении рекомендаций, содержащихся в этом руководстве, в свою правовую базу» (пункт 5), и предложила «продолжить консультации с государствами и другими участниками по вопросу об использовании Типового закона в качестве справочного пособия» (пункт 6). Как известно, в рамках программы МФОКК и КП «Международно-правовые нормы, правила и принципы реагирования на бедствия» (МПРБ), начатой в 2001 году, было разработано Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое на тридцатой Международной конференции в 2007 году. МФОКК и КП объявила, что теперь эта программа называется «Программа в области правового регулирования на случай бедствий МФОКК и КП».

²⁹⁹ United Nations International Strategy for Disaster Reduction, *Revealing Risk, Redefining Development: Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, 2011, размещен на веб-сайте www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/index.html.

³⁰⁰ МФОКК и КП, УКГВ и Межпарламентский союз, Женев, ноябрь 2011 года.

ИММУНИТЕТ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВА ОТ ИНОСТРАННОЙ УГОЛОВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

[Пункт 5 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/654

Предварительный доклад об иммунитете должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, подготовленный Специальным докладчиком г-жой Консепсьон Эскобар Эрнандес

[Подлинный текст на испанском/английском языке]
[31 мая 2012 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
ВВЕДЕНИЕ	1–6	51
<i>Глава</i>		
I. РАССМОТРЕНИЕ ТЕМЫ В ПЯТИЛЕТНИЙ ПЕРИОД 2007–2011 ГОДОВ	7–48	53
А. Обзор работы предыдущего Специального докладчика	9–23	53
В. Обсуждение в Комиссии	24–37	55
С. Обсуждение в Шестом комитете	38–48	57
II. ТЕМА «ИММУНИТЕТ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВА ОТ ИНОСТРАННОЙ УГОЛОВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ» В ТЕКУЩЕМ ПЯТИЛЕТНЕМ ПЕРИОДЕ: ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ	49–70	58
А. Иммунитет <i>ratione personae</i> и иммунитет <i>ratione materiae</i>	54–58	59
В. Международная ответственность государства и международная ответственность физических лиц: последствия для иммунитета	59–60	60
С. Иммунитет <i>ratione personae</i>	61–64	60
D. Иммунитет <i>ratione materiae</i>	65–68	61
E. Процессуальные аспекты иммунитета	69–70	62
III. ПЛАН РАБОТЫ	71–77	62

Введение

1. Тема «Иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции» была включена в долгосрочную программу работы Комиссии международного права на ее пятьдесят восьмой сессии в 2006 году в соответствии с предложением, содержащимся в приложении I к докладу Комиссии о работе указанной сессии¹. На своей пятьдесят девятой сессии в 2007 году Комиссия постановила

включить эту тему в свою текущую программу работы и назначила Специальным докладчиком г-на Романа Колодкина². На той же сессии Секретариату было предложено подготовить справочное исследование по указанной теме³.

¹ *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), стр. 223, пункт 257 и приложение I.

² *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), стр. 113, пункт 376.

³ Там же, стр. 117, пункт 386. Меморандум Секретариата см. в A/CN.4/596 и Согг.1 (размещен на веб-сайте Комиссии, документы шестидесятой сессии; окончательный текст будет

2. Предыдущий Специальный докладчик представил три доклада. В предварительном докладе⁴ Специальный докладчик представил справочную информацию об истории рассмотрения Комиссией и другими соответствующими структурами⁵ вопроса об иммунитете должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, сформулировал ряд предварительных вопросов, касающихся этой темы⁶, и определил вопросы, которые, по его мнению, было бы целесообразно рассмотреть для определения сферы охвата темы⁷. Во втором докладе⁸ Специальный докладчик рассмотрел изменения, произошедшие после публикации предварительного доклада⁹, и представил подробный обзор и анализ вопросов, касающихся объема иммунитета должностного лица государства от уголовной юрисдикции¹⁰. В третьем докладе¹¹, в отличие от предварительного и второго докладов, в которых рассматривались материально-правовые аспекты темы, Специальный докладчик рассмотрел ее процессуальные аспекты¹², а также проанализировал взаимосвязь между задействованием государством иммунитета его должностного лица и ответственностью этого государства за неправомерное деяние, являющееся тем же самым деянием, в связи с которым возникает вопрос об иммунитете¹³. В каждый из этих трех докладов Специальный докладчик включил резюме, подготовленное на основе детального анализа соответствующих вопросов в рамках изучения практики государств, судебных решений и доктрины и содержащее тезисы для получения общего представления о тех вопросах, которые рассматривались в обобщенном виде¹⁴.

3. Комиссия рассмотрела доклады Специального докладчика на своих шестидесятой сессии, состоявшейся в 2008 году, и шестьдесят третьей сессии, состоявшейся в 2011 году. Со своей стороны, Шестой комитет Генеральной Ассамблеи занялся этим вопросом в рамках рассмотрения докладов Комиссии, в частности в 2008 и 2011 годах.

опубликован в качестве добавления к *Ежегоднику... 2008 год*, том II (часть первая).

⁴ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/601, стр. 185.

⁵ Там же, стр. 190 и далее, пункты 6–26.

⁶ Там же, стр. 196 и далее, пункты 27–101.

⁷ Там же, стр. 219 и далее, пункты 103–129.

⁸ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/631.

⁹ Там же, пункты 6–16.

¹⁰ Там же, пункты 17–89.

¹¹ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/646.

¹² Там же, пункты 11–57.

¹³ Там же, пункты 58–60.

¹⁴ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/601, стр. 218 и 227, пункты 102 и 130 соответственно; *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/631, пункты 90–91; и *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/646, пункт 61.

4. На своем 3132-м заседании 22 мая 2012 года Комиссия назначила г-жу Консепсьон Эскобар Эрнандес Специальным докладчиком вместо г-на Колодкина, который вышел из состава Комиссии¹⁵. Специальный докладчик хотела бы выразить признательность г-ну Колодкину за его добросовестный подход к изучению этой темы. Выдающийся вклад в научное изучение этой темы, который внес г-н Колодкин, несомненно, поможет Комиссии в ее работе.

5. Настоящий доклад является «переходным» и носит предварительный характер, в связи с чем для продолжения начатой работы его следует рассматривать совместно с докладами предыдущего Специального докладчика и с учетом обсуждений, состоявшихся в соответствующих органах Организации Объединенных Наций (Комиссии и Шестом комитете). С учетом этого главная цель настоящего доклада заключается в том, чтобы более четко определить круг уже рассматривавшихся вопросов, а также выявить основные спорные моменты на случай, если Комиссия пожелает вернуться к их рассмотрению в будущем. Кроме того, настоящим предварительным докладом Специальный докладчик хотела бы способствовать проведению предметных обсуждений, которые позволят в разумные сроки добиться тех результатов в работе над темой, касающейся иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, к которым стремилось международное сообщество с момента включения этой темы в программу работы Комиссии в 2007 году. Исходя из этого в настоящем предварительном докладе определяются основные элементы программы работы, над которыми, по мнению Специального докладчика, нужно будет работать в будущем, чтобы завершить рассмотрение этой темы в текущем пятилетнем периоде согласно пожеланию Генеральной Ассамблеи, которая просила Комиссию уделять в своей программе работы первоочередное внимание этой теме¹⁶.

6. В связи с этим было принято решение поделить предварительный доклад на четыре части. В первых двух частях приводится общая информация о работе, проведенной Комиссией к настоящему времени (глава I), и сведения о том, на каком этапе находится обсуждение этой темы в соответствующих органах Организации Объединенных Наций. В главе II анализируются основные аспекты темы, которые, по мнению Специального докладчика, потребуют от Комиссии в будущем особого подхода или особого внимания. В заключительной части приводится предварительная программа работы, которой Специальный докладчик предлагает следовать в текущий пятилетний период (глава III).

¹⁵ *Ежегодник... 2012 год*, том I, 3132-е заседание.

¹⁶ Резолюция 66/98 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 2011 года, пункт 8.

ГЛАВА I

Рассмотрение темы в пятилетний период 2007–2011 годов

7. Как уже говорилось выше, после включения этой темы в программу работы Комиссии и назначения в 2007 году Специального докладчика г-н Колодкин представил на рассмотрение Комиссии три доклада, в которых был предпринят широкий и документально подкрепленный анализ проблематики иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, а также изложена его позиция по основным вопросам, возникающим в этой связи. Основываясь на указанных докладах, члены Комиссии смогли сформулировать свои позиции по различным вопросам, затронутым в докладах Специального докладчика, и высказать свои мнения по общим аспектам темы. Со своей стороны, ряд государств также изложили в Шестом комитете свои мнения относительно докладов предыдущего Специального докладчика и темы в целом.

8. Именно по этим трем направлениям шел важный процесс рассмотрения этой темы, что, по мнению Специального докладчика, нужно было отразить в настоящем предварительном докладе, чтобы показать, на каком этапе находятся работа и обсуждения по теме, касающейся иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции. С этой целью ниже приводятся три раздела, посвященные соответственно докладом Специального докладчика Колодкина, обсуждениям, состоявшимся в Комиссии, и обсуждениям, состоявшимся в Шестом комитете.

А. Обзор работы предыдущего Специального докладчика

9. По мнению предыдущего Специального докладчика, иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции уходит своими корнями в международное право, в частности в международное обычное право. Иммунитет должностных лиц государства зачастую обосновывается функциональной и представительской теориями. Кроме того, иммунитет проистекает из принципов международного права, касающихся суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела, а также необходимости обеспечения стабильности международных отношений и независимости государств в осуществлении их деятельности.

10. Хотя иммунитет и юрисдикция являются взаимосвязанными понятиями, Международный Суд в деле *Ордер на арест от 11 апреля 2000 года (Демократическая Республика Конго против Бельгии)* отметил, что между ними существуют различия. Отсутствие иммунитета не подразумевает наличия юрисдикции, а наличие юрисдикции не

подразумевает отсутствия иммунитета. Иммунитеты сохраняют свою силу в судах иностранного государства, даже когда эти суды осуществляют подобную юрисдикцию на основании договорных норм¹⁷. По мнению предыдущего Специального докладчика, следует ограничиться рассмотрением иммунитета и не рассматривать по существу вопрос о юрисдикции как таковой. Тем не менее необходимо учитывать, что уголовная юрисдикция государства, как и в целом юрисдикция государства, действующая на его территории, принимает различные формы. Она может быть законодательной, исполнительной или судебной, хотя в соответствии с доктриной исполнительный и судебный аспекты могут рассматриваться совместно в качестве исполнительной юрисдикции. Исполнительная (или исполнительная и судебная) уголовная юрисдикция, имея общие черты с гражданской юрисдикцией, тем не менее отличается от нее тем, что многие уголовно-процессуальные меры, как правило, применяются на досудебной стадии судебного процесса. В этой связи вопрос об иммунитете возникает уже на досудебной стадии уголовного процесса.

11. Иммунитет должностных лиц от иностранной юрисдикции как одна из норм международного права с юридической точки зрения означает, что юридическому праву бенефициара на то, чтобы в отношении него не осуществлялась иностранная юрисдикция, соответствует юридическое обязательство иностранного государства не осуществлять юрисдикцию в отношении этого лица. Из сказанного выше было сделано два вывода. Во-первых, иммунитет от уголовной юрисдикции – это в основном иммунитет только от исполнительной (или исполнительной и судебной) юрисдикции. Во-вторых, иммунитет от уголовного процесса или от уголовно-процессуальных мер не подразумевает иммунитета от материального права иностранного государства. Другими словами, иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции имеет процессуальный, но не обязательно материальный характер. Он является процессуальным препятствием для присвоения уголовной ответственности, но в принципе не исключает ее по существу. Это лицо может преследоваться по существу в другом надлежащем суде.

12. Предлагая ограничить сферу охвата этой темы, Специальный докладчик отметил, что она касается лишь иммунитета должностных лиц одного государства от уголовной юрисдикции другого государства.

¹⁷ *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, I.C.J. Reports 2002, pp. 24–25, para. 59.*

Речь не идет о вопросах, касающихся иммунитета от гражданской юрисдикции другого государства или же от международной уголовной юрисдикции. Тема также не касается вопроса об иммунитете должностного лица от юрисдикции государства его гражданства. Специальный докладчик также усомнился в целесообразности дальнейшего рассмотрения в рамках этой темы вопроса о признании и вопроса об иммунитете членов семей высокопоставленных должностных лиц.

13. Было высказано мнение о том, что тема должна охватывать всех должностных лиц государства, в связи с чем в контексте указанной темы следует попытаться определить понятие «должностное лицо государства» или же определить для целей этой темы, какие должностные лица охватываются этим понятием.

14. Объем иммунитета действующих должностных лиц от иностранной уголовной юрисдикции различается в зависимости от уровня занимаемой ими должности. Все действующие должностные лица государств пользуются иммунитетом в отношении деяний, совершенных в официальном качестве. Только определенные действующие высокопоставленные должностные лица также пользуются иммунитетом в отношении деяний, совершенных в личном качестве. Объем иммунитета бывших должностных лиц государства одинаков вне зависимости от уровня должности, которую они занимали: они пользуются иммунитетом в отношении деяний, совершенных ими в официальном качестве в период нахождения в должности. Было высказано мнение о том, что разграничение, проводимое в доктрине между иммунитетом *ratione personae* и иммунитетом *ratione materiae*, было и по-прежнему является полезным для целей анализа.

15. Иммунитет *ratione personae* носит временный характер и перестает действовать, когда соответствующее лицо оставляет должность. Таким иммунитетом пользуется узкий круг высокопоставленных должностных лиц государства, причем считается, что он действует в течение всего срока действия полномочий и распространяется на неправомерные деяния, совершенные таким должностным лицом как в официальном, так и в личном качестве, в том числе и до занятия должности. На такой иммунитет не влияет ни то, что деяния, в связи с которыми осуществляется юрисдикция, совершены за рамками функций должностного лица, ни характер его пребывания за границей, в том числе на территории государства, осуществляющего юрисдикцию. Отметив, что высокопоставленными должностными лицами, которые пользуются иммунитетом *ratione personae* в силу своей должности, являются в первую очередь главы государств, главы правительств и министры иностранных дел, Специальный докладчик предложил попытаться определить, какие другие высокопоставленные должностные лица, помимо этой «тройки», пользуются иммунитетом *ratione personae*, или установить критерии для определения таких должностных лиц.

16. Должностное лицо государства защищено от уголовной юрисдикции иностранного государства иммунитетом *ratione materiae* в отношении деяний, совершенных им в его официальном качестве. Такой иммунитет не распространяется на деяния, совершенные должностным лицом до его вступления в должность. Тем не менее бывшее должностное лицо государства защищено иммунитетом *ratione materiae* в отношении деяний, совершенных им в течение срока действия его полномочий и в своем официальном качестве должностного лица. Характеристика поведения должностного лица как официального поведения не зависит от мотивов лица или содержания такого поведения. Иммунитет *ratione materiae* распространяется на деяния должностных лиц *ultra vires* и на их неправомерные деяния. Определяющим фактором является то, что должностное лицо действует в качестве такового. По мнению Специального докладчика, понятие «официальный акт» шире и включает в себя понятие «акт, входящий в официальные функции». Кроме того, на иммунитет *ratione materiae* вряд ли влияет характер пребывания должностного или бывшего должностного лица за границей, в том числе на территории государства, осуществляющего юрисдикцию. Независимо от того, находится ли такое лицо за границей с официальным визитом или пребывает там в личном качестве, оно пользуется иммунитетом от иностранной уголовной юрисдикции в отношении деяний, совершенных в качестве должностного лица.

17. Было высказано мнение о том, что подобные совершенные деяния являются актами государства, которому служит указанное должностное лицо государства. Специальный докладчик указал, что это не исключает присвоения таких деяний также должностному лицу, которое их совершило. По его мнению, вряд ли есть объективные основания утверждать, что одно и то же деяние должностного лица для целей ответственности государства присваивается государству и считается его актом, а для целей иммунитета от юрисдикции таковым не является и рассматривается только как деяние должностного лица. Вместе с тем объем иммунитета государства и объем иммунитета его должностного лица не одинаковы, хотя, по сути, речь идет об одном и том же иммунитете.

18. Логически вопрос об определении характера поведения должностного лица – официального или личного – и, соответственно, о присвоении или неприсвоении такого поведения государству должен решаться до рассмотрения вопроса об иммунитете должностного лица в связи с таким поведением.

19. В отношении должностного лица государства, против которого выдвинуты обвинения в рамках иностранной юрисдикции (предположительного преступника, подозреваемого и т. п.), не могут быть приняты только такие уголовно-процессуальные меры, которые носят ограничительный характер и мешают выполнению его функций, накладывая на это лицо юридическое обязательство, когда это лицо пользуется а) иммунитетом *ratione personae* или б) иммунитетом *ratione materiae*, если речь идет

о мерах в связи с преступлением, совершенным при осуществлении этим лицом официальных актов. Такие меры не могут приниматься в отношении должностного лица, фигурирующего в уголовном процессе другого государства в качестве свидетеля, когда это лицо пользуется *a)* иммунитетом *ratione personae* или *b)* иммунитетом *ratione materiae*, если речь идет о вызове такого лица для дачи свидетельских показаний относительно официальных актов, совершенных им самим, или актов, о которых должностному лицу стало известно в результате выполнения им официальных функций.

20. Уголовно-процессуальные меры иностранной юрисдикции, накладывающие обязательство на должностное лицо государства, нарушают иммунитет, которым оно пользуется, независимо от того, находится ли это лицо за рубежом или на территории собственного государства. Нарушение обязательства не принимать такие меры в отношении должностного лица государства наступает уже в момент принятия такой меры иностранной юрисдикцией, а не только тогда, когда лицо, против которого она принята, оказывается за рубежом.

21. Кроме того, Специальный докладчик рассмотрел различные взаимосвязанные основания для возможных исключений из иммунитета от иностранной уголовной юрисдикции, в основном касающихся иммунитета *ratione materiae*, которые заключаются, в частности, в следующем: *a)* совершенные должностным лицом тяжкие преступные деяния не могут по международному праву рассматриваться как акты, совершенные в официальном качестве; *b)* поскольку международное преступление, совершенное должностным лицом в официальном качестве, присваивается не только государству, но и должностному лицу, то последнее не пользуется иммунитетом *ratione materiae* в уголовном процессе; *c)* императивные нормы международного права, запрещающие и криминализирующие определенные деяния, превалируют над нормой об иммунитете и делают иммунитет недействительным применительно к такого рода преступлениям; *d)* существует связь между наличием универсальной юрисдикции в отношении тяжких преступлений и недействительностью иммунитета применительно к таким преступлениям; *e)* аналогичная связь проводится между обязательством *aut dedere aut judicare* и недействительностью иммунитета применительно к преступлениям, в отношении которых существует такое обязательство; *f)* сформировалась норма международного обычного права, предусматривающая исключение из иммунитета *ratione materiae* в случае совершения должностным лицом тяжких преступлений по международному праву. Специальный докладчик не счел ни одно из этих оснований достаточно убедительным. Отметив возможность установления изъятия или исключения из иммунитета путем заключения международного договора, он сделал вывод о том, что вряд ли можно говорить об исключениях из иммунитета как о сложившейся норме международного обычного права. Точно так же нельзя определенно утверждать,

что наметилась тенденция к формированию такой нормы.

22. Специальный докладчик описал единственную ситуацию отсутствия иммунитета, в которой уголовная юрисдикция осуществляется государством, на чьей территории было совершено предполагаемое преступление, а само государство не давало согласия ни на деятельность, приведшую к совершению преступления, ни на пребывание на своей территории иностранного должностного лица, совершившего предполагаемое преступление.

23. Кроме того, Специальный докладчик рассмотрел процессуальные аспекты задействия иммунитета. Поскольку в ходе обсуждений в Комиссии упор делался на материально-правовые вопросы, в данный момент стоит отметить лишь замечание Специального докладчика о том, что вопрос об иммунитете должностного лица государства от иностранной уголовной юрисдикции в принципе должен рассматриваться либо на ранней стадии судебного разбирательства, либо еще раньше – на досудебной стадии, когда государством, осуществляющим юрисдикцию, решается вопрос о принятии в отношении должностного лица уголовно-процессуальных мер, которым иммунитет препятствует. Нерассмотрение вопроса об иммунитете *in limine litis* может быть сочтено нарушением государством суда его обязательств, вытекающих из норм об иммунитете.

В. Обсуждение в Комиссии

24. Комиссия предметно обсуждала тему «Иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции» на шестидесятой сессии в 2008 году¹⁸ и на шестьдесят третьей сессии в 2011 году¹⁹. Поскольку предыдущий Специальный докладчик не включил в свои доклады каких-либо проектов статей, члены Комиссии всегда рассматривали эту тему на пленарных заседаниях, а обсуждения носили открытый и общий характер. Тем не менее это не помешало членам Комиссии высказать свои мнения по различным конкретным вопросам, которые затрагивались в докладах Специального докладчика, в том числе важные замечания по поводу методологических и концептуальных аспектов этой темы, а также некоторые замечания по поводу того, какое место занимает иммунитет в глобальной системе международного права, и по поводу его взаимосвязи с другими институтами, принципами и ценностями этой системы.

25. В целом члены Комиссии поддержали сформулированное Специальным докладчиком в его докладе предложение исключить из сферы охвата рассматриваемой темы вопросы, касающиеся иммунитета

¹⁸ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 167–171, пункты 278–299. Комиссия занималась этой темой на своих 2982–2987-м заседаниях (см. *Ежегодник... 2008 год*, том I).

¹⁹ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункты 116–140 и 159–185. Комиссия занималась этой темой на своих 3086–3088, 3111 и 3113–3115-м заседаниях (см. *Ежегодник... 2011 год*, том I).

должностного лица от юрисдикции государства его гражданства, проблематику иммунитета от юрисдикции международных уголовных судов, а также вопросы, связанные с иммунитетом должностных лиц и агентов государства, на которых – как и на дипломатических и консульских агентов, представителей в специальной миссии или иных лиц – распространяются специальные конвенциональные нормы. Кроме того, был достигнут консенсус в отношении того, чтобы при рассмотрении этой темы ограничиться проблематикой иммунитета от уголовной юрисдикции и оставить в стороне вопросы иммунитета должностных лиц государства от гражданской юрисдикции.

26. В целом члены Комиссии поддержали предложенную в предварительном докладе предыдущего Специального докладчика концепцию иммунитета в качестве института, основанного на международном обычном праве.

27. Что касается основания для иммунитета, то в этой связи состоялось интересное обсуждение, в ходе которого некоторые члены Комиссии особо отметили, что таким основанием являются осуществляемые должностными лицами государства функции, тогда как другие ее члены, напротив, делали акцент на представительской роли этих лиц и в конечном итоге на том, что эти должностные лица «лицетворяют» государство. Некоторые члены Комиссии придерживались той точки зрения, что иммунитет носит главным образом функциональный характер, и в этой связи настаивали на необходимости дать строгое и ограничительное толкование иммунитету. Следует учитывать тот факт, что в выступлениях членов Комиссии по этой теме не прослеживалось достаточно четкого разграничения в отношении применения обоих подходов (функционального и представительского) к иммунитету *ratione personae* и иммунитету *ratione materiae*.

28. Некоторые члены Комиссии поддержали позицию Специального докладчика, который указал, что основанием для иммунитета является суверенное равенство государств и стабильность международных отношений. Тем не менее некоторые члены Комиссии обратили внимание и на тот факт, что иммунитет также предполагает ограничение суверенитета государства суда в той мере, в какой он препятствует осуществлению юрисдикции этого государства.

29. И наконец, некоторые члены Комиссии выразили обеспокоенность по поводу того, что, определяя основания и характер иммунитета, предыдущий Специальный докладчик не уделил достаточного внимания новым элементам современного международного права, касающимся борьбы с безнаказанностью и отражающим тенденцию к ограничению иммунитета и сферы его действия.

30. Широкую поддержку получила концепция, в соответствии с которой иммунитет представляет собой категорию процессуального, а не материально-правового характера, на что указывал предыдущий Специальный докладчик в своих докладах. Вместе с тем некоторые члены Комиссии выступили

за то, чтобы рассматривать вопрос об иммунитете и с материально-правовой точки зрения.

31. В целом, хотя члены Комиссии международного права поддержали предложение о проведении различия между иммунитетом *ratione personae* и иммунитетом *ratione materiae*, конкретных замечаний относительно последствий проведения такого различия высказано не было.

32. Что касается круга лиц, которые могут пользоваться иммунитетом, то состоялось краткое обсуждение по поводу употребления терминов «должностное лицо», «агент» и «представитель». Тем не менее окончательного решения относительно целесообразности применения того или иного термина принято не было. В любом случае некоторые члены Комиссии поддержали мнение предыдущего Специального докладчика о том, что иммунитетом пользуются все должностные лица государства в силу своего статуса. Напротив, другие члены Комиссии обратили внимание на то, что было бы целесообразно сформулировать определение термина «должностное лицо» и ограничить его употребление кругом лиц, участвующих в осуществлении государственных полномочий или находящихся на государственной службе.

33. Что касается лиц, на которых распространяется иммунитет *ratione personae*, то многие члены Комиссии поддержали предложение о том, чтобы отнести к этой категории «тройку», включающую глав государств, глав правительств и министров иностранных дел. Однако некоторые члены Комиссии поставили под сомнение целесообразность предоставления такого иммунитета министрам иностранных дел. Другие члены Комиссии высказались в поддержку включения в круг лиц, на которых распространяется этот вид иммунитета, прочих высокопоставленных должностных лиц государства (министров обороны, министров торговли и т. д.), которые довольно часто участвуют в международных контактах. Также отмечалась возможность установления критериев, которые бы позволяли определять, на каких не входящих в «тройку» высокопоставленных должностных лиц государства может распространяться такой иммунитет. Некоторые члены Комиссии, напротив, высказывали мнение о том, что таким иммунитетом должны пользоваться исключительно члены «тройки».

34. Относительно сферы охвата иммунитета и возможности определения исключений из нее некоторые члены Комиссии указали на абсолютный характер иммунитета и поддержали мнение Специального докладчика о том, что ни одна из причин, на которые, как правило, ссылаются для обоснования того или иного вида исключения из иммунитета, не является достаточной. Другие члены Комиссии, напротив, считали, что следует принимать во внимание некоторые обстоятельства, в которых иммунитет не действует, например вменение деяний, совершенных в неофициальном качестве, одновременное действие норм *jus cogens*, касающихся преступлений по международному праву, или совершение преступлений по международному праву, осуждаемых международным сообществом в целом. В свою очередь другие члены Комиссии указывали, что одновременное

действие норм *jus cogens* или совершение преступлений по международному праву не влияют на действие иммунитета. В этой связи некоторые члены Комиссии напомнили о том, что проблему преступлений по международному праву следует учитывать при определении сферы действия иммунитета в силу следующих двух аспектов: предшествующей работы, проделанной Комиссией в связи с подготовкой проекта кодекса преступлений против мира и безопасности человечества²⁰, и отсутствия иммунитета от международной уголовной юрисдикции.

35. Члены Комиссии также высказали свои мнения по поводу понятия «официальный акт» с точки зрения как его охвата, так и взаимосвязи с вопросом международной ответственности государств. По мнению некоторых членов Комиссии, любой акт, совершенный в «официальном качестве» или представляющийся таковым, следует расценивать как официальный акт, на который распространяется иммунитет. Напротив, другие члены Комиссии высказались в поддержку ограничительного определения понятия «официальный акт», исключающего те деяния, которые, например, могут представлять собой преступления по международному праву. Некоторые члены Комиссии высказывались в пользу дифференцированного подхода к понятию «официальный акт» в зависимости от того, идет ли речь о вменении деяния государству для привлечения его к ответственности или вменении деяния индивиду в контексте привлечения его к уголовной ответственности/иммунитета.

36. Процессуальные вопросы, затронутые предыдущим Специальным докладчиком в его третьем докладе, обсуждались менее активно. Большинство членов Комиссии поддержали общий подход Специального докладчика к рассмотрению этой темы (задействие иммунитета, надлежащий момент и порядок задействия иммунитета, отказ от иммунитета и т. д.), однако некоторые из членов Комиссии высказали в этой связи свои сомнения, указав, что, прежде чем приступать к рассмотрению процессуальных аспектов иммунитета, следует согласовать материально-правовые вопросы, поднятые во втором докладе Специального докладчика.

37. И наконец, что касается надлежащего подхода к рассмотрению данной темы Комиссией, то в ходе обсуждений ее члены высказали различные мнения по поводу целесообразности рассмотрения указанной темы исключительно с точки зрения *lex lata* или включения в него анализа *lex ferenda*. Высказывались и другие предложения, заключающиеся в том, чтобы рассматривать эту тему с точки зрения «кодификации» или под углом «прогрессивного развития». Некоторые члены Комиссии обратили внимание на то, что важность этой темы требует проявления осмотрительности, в связи с чем было бы целесообразно приступить к анализу исходя из *lex lata*. Другие члены Комиссии настаивали на том, что подход Комиссии к этой теме в любом случае должен быть сбалансированным в целях сохранения необходимого

равновесия между принципом иммунитета и заинтересованностью в борьбе с безнаказанностью.

С. Обсуждение в Шестом комитете

38. Шестой комитет предметно обсуждал тему «Иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции» в 2008²¹ и 2011²² годах. Выступления делегатов содержали интересные замечания, которые дают представление о мнениях государств по поводу докладов предыдущего Специального докладчика и по вопросу об иммунитете в целом.

39. Хотя предложение Специального докладчика относительно сферы охвата рассматриваемой темы не вызвало особых замечаний со стороны государств, некоторые делегаты указали на целесообразность учета некоторых аспектов, связанных с принципом универсальной юрисдикции или созданием международных судов. Другие предлагали также включить в эту тему проблематику неприкосновенности должностных лиц государств, которая тесно связана с иммунитетом.

40. Одна из делегаций прямо заявила, что юридической основой иммунитета является международное обычное право.

41. Что касается оснований иммунитета, то ряд делегаций выступили в поддержку функционального подхода, тогда как другие делегации отмечали, что иммунитет имеет как функциональный, так и представительский аспекты. Некоторые делегации ссылались на суверенитет в качестве обоснования иммунитета, а одна из делегаций заявила, что в конечном итоге основанием иммунитета является защита достоинства государства. Некоторые делегации также сослались на необходимость поддержания стабильности межгосударственных отношений и сохранения способности государств выполнять свои функции, отмечая, что следует обеспечить надлежащий баланс между этими интересами и необходимостью предотвращения безнаказанности.

42. Высказывались мнения о том, что иммунитет имеет по существу процессуальный характер. Некоторые делегаты отметили, что иммунитет не освобождает должностное лицо от общей обязанности соблюдать законы иностранного государства и от ответственности за свои деяния при их рассмотрении в других юрисдикциях.

43. Также высказывались мнения в поддержку проведения различия между иммунитетом *ratione*

²¹ См. подготовленное Секретариатом тематическое резюме обсуждения, состоявшегося в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее шестьдесят третьей сессии (A/CN.4/606), пункты 89–110. См. также *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Шестой комитет, 22–25-е заседания* (A/C.6/63/SR.22–SR.25).

²² См. тематическое резюме обсуждения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее шестьдесят шестой сессии, подготовленное Секретариатом (A/CN.4/650), пункты 4–13. См. также *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Шестой комитет, 18–20, 24 и 26–28-е заседания* (A/C.6/66/SR.18–SR.20, SR.24 и SR.26–SR.28).

²⁰ *Ежегодник... 1996 год*, том II (часть вторая), стр. 19, пункт 50.

personae и иммунитетом *ratione materiae* в целях определения сферы действия иммунитета должностных лиц государства. В целом возражений против проведения такого различия не высказывалось.

44. Что касается круга лиц, на которых может распространяться иммунитет, то члены Шестого комитета также не смогли прийти к консенсусу по этому вопросу. Хотя иммунитет *ratione personae* членов «тройки» был признан в качестве общего правила, одна из делегаций обратилась к Комиссии с просьбой рассмотреть возможность распространения этого вида иммунитета на других лиц в силу высокого уровня занимаемых ими должностей. В этой связи одна из делегаций заявила, что иммунитет *ratione personae* должен распространяться только на лиц, занимающих представительские должности. Что касается применения общего иммунитета в отношении всех должностных лиц государств, то мнения по этому вопросу весьма существенно различались, и к Комиссии была обращена просьба определить понятие «должностное лицо».

45. Что касается сферы действия иммунитета, то по этому вопросу высказывались противоположные мнения. Так, хотя одни делегаты поддерживали концепцию абсолютного иммунитета, действующего во всех случаях, и указывали на невозможность выявления исключений в обычном праве, другие говорили, что иммунитет является общим правилом, допускающим исключения. В этой связи высказывались мнения в поддержку учета тяжких преступлений по международному праву в качестве одного из критериев для определения исключений из иммунитета, в том числе иммунитета *ratione personae*, а Комиссии было предложено рассмотреть эту тему с точки зрения *lex ferenda*. В этом контексте делегаты также ссылались на императивные нормы права в качестве критерия определения возможного исключения, а также на преступления, подпадающие под юрисдикцию международных судов, и преступления, инкорпорированные во внутреннее законодательство в силу Римского статута²³. В то же время

²³ Римский статут Международного уголовного суда (Рим, 17 июля 1998 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544, p. 231.

одна из делегаций заявила, что исключения из иммунитета могут подорвать фундамент международных отношений, содействовать выдвигению ложных обвинений по политическим причинам и даже нанести ущерб соблюдению процессуальных гарантий. В этой связи несколько делегаций обратили внимание на необходимость проявления осмотрительности при рассмотрении вопроса об исключениях из иммунитета.

46. Некоторые делегации указали также, что Комиссии необходимо выработать четкое определение понятия «официальный акт» путем установления четкого различия между «актом должностного лица» и «актом, входящим в официальные функции».

47. Кроме того, был затронут вопрос о взаимосвязи между иммунитетом и ответственностью государства, а одна из делегаций подчеркнула, что для надлежащего анализа этой взаимосвязи необходимо дать определение понятия «контроль» в контексте иммунитета *ratione materiae*.

48. И наконец, что касается подхода, которого следует придерживаться Комиссии при рассмотрении этой темы, то в этой связи в выступлениях членов Шестого комитета обнаружилось значительное расхождение во мнениях по поводу роли, отводимой анализу *de lege lata* или *de lege ferenda*. Некоторые делегации высказывались в пользу последовательного подхода, который предполагает рассмотрение темы на первом этапе *de lege lata*, а затем *de lege ferenda*. Странники другой точки зрения отмечали, что Комиссии следует придерживаться в своей работе новых подходов, поскольку международное право развивается, и необходимо учитывать происходящие в нем изменения, в частности изменения, касающиеся преступлений по международному праву. В этой связи к Комиссии международного права была обращена просьба способствовать повышению согласованности международного права, поддерживая равновесие между необходимостью сохранения стабильности международных отношений и необходимостью недопущения безнаказанности за совершение самых тяжких преступлений по международному праву.

ГЛАВА II

Тема «Иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции» в текущем пятилетнем периоде: вопросы для рассмотрения

49. Тема иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции по-прежнему представляет большой интерес для государств и международного сообщества в целом, что подтверждается постоянной, хотя и не однозначной практикой. Обсуждение этого вида иммунитета ведется в государственных политических и юридических кругах уже несколько десятилетий, и существенный вклад в развитие этой темы вносили и продолжают вносить учебные заведения, научные

учреждения, а также аналитические центры по всему миру, среди которых особого упоминания заслуживает Институт международного права²⁴. Кроме того, это обсуждение стало более разносторонним

²⁴ См. интересный анализ трудов Института, проведенный предыдущим Специальным докладчиком в его предварительном докладе (*Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/601, стр. 185, пункты 25–26), а также приведенные в его докладах ссылки на последние резолюции этого Института.

благодаря включению в него некоторых вопросов, являющихся неотъемлемыми элементами современного международного права, таких как определение международной уголовной ответственности физических лиц, создание международных уголовных судов и в целом обеспечение функционирования надлежащих механизмов для борьбы с безнаказанностью за самые тяжкие преступления по международному праву. Наконец, не следует забывать о том, что Международный Суд внес важный вклад в это обсуждение благодаря рассмотрению различных дел, получивших достаточную известность и уже проанализированных предыдущим Специальным докладчиком; в их число недавно вошло решение Суда от 3 февраля 2012 года по делу *Юрисдикционные иммунитеты государства*²⁵. Это решение заслуживает отдельного изучения, поскольку оно содержит методологические элементы, представляющие интерес для рассмотрения вопроса об иммунитете государства, возможное влияние которого на иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции нужно будет проанализировать Комиссии.

50. Кроме того, как явствует из общего обзора, приведенного в главе I настоящего доклада, тема иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции вызывает горячие споры. Различные вопросы, поднятые предыдущим Специальным докладчиком в его трех докладах, стали предметом широкого и интересного обсуждения, в ходе которого высказывались различные и во многих случаях противоположные мнения по поводу некоторых предложенных в указанных докладах базовых концепций и категорий.

51. Комиссии следует продолжать работу по этой теме. Для ее эффективного и результативного рассмотрения необходим системный и планомерный подход. В этой связи потребуются дополнительные усилия для уточнения методологии и концептуальной проработки темы. Это необходимо для достижения двух целей. Первая заключается в том, чтобы свести к минимуму существование «серых зон», которые могут повлечь за собой возникновение неопределенности в вопросе, требующем безотлагательного и достаточно подробного анализа. Вторая цель состоит в том, чтобы определить план дальнейшей работы, который бы позволил наиболее эффективным образом выполнить пожелание Генеральной Ассамблеи, которая просила Комиссию уделять первоочередное внимание этой теме.

52. На данном этапе работы указанные усилия по уточнению концепции и методологии следует сосредоточить на выявлении основных спорных вопросов, которые не удалось решить до настоящего времени и которыми Специальному докладчику и Комиссии предстоит заниматься в ходе своей будущей работы.

53. С учетом этих критериев в следующих разделах доклада будут по отдельности рассмотрены следующие темы: проведение различия и взаимосвязь между иммунитетом *ratione materiae* и иммунитетом *ratione personae*, а также основание для обоих видов иммунитета в целях определения того, должен ли на каждый из них распространяться дифференцированный правовой режим (раздел A); проведение различия и взаимосвязь между международной ответственностью государства и международной ответственностью физических лиц и их влияние на иммунитет (раздел B); иммунитет *ratione personae* (раздел C); иммунитет *ratione materiae* (раздел D); и наконец, процессуальные аспекты иммунитета (раздел E).

A. Иммунитет *ratione personae* и иммунитет *ratione materiae*

54. В своем предварительном докладе предыдущий Специальный докладчик поднял вопрос о разграничении между иммунитетом *ratione personae* и иммунитетом *ratione materiae*. Этим он напомнил о классическом разграничении, которое отражается и в практике, и в доктрине. Кроме того, вышеупомянутое разграничение между двумя категориями иммунитета нашло отражение как в обсуждениях Комиссии, так и в обсуждениях Шестого комитета. Несомненно, такое разграничение существует на практике, и в отношении его сохранения наблюдается редкое согласие, которое к настоящему времени укрепились.

55. Тем не менее согласие по поводу вышеупомянутого разграничения ограничивается лишь фактом его существования, в то время как невозможно найти единую или преимущественно единую позицию по двум вопросам, играющим решающую роль в определении будущей работы Комиссии в этой сфере, а именно: *a)* выражается ли или должно ли выражаться концептуальное разграничение иммунитета *ratione personae* и *ratione materiae* в формировании двух различных правовых режимов; и *b)* существуют ли, несмотря на вышеуказанное концептуальное разграничение, основные элементы, позволяющие достичь какого-либо согласия по вопросу об иммунитете должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции.

56. Что касается первого из этих аспектов, то можно считать, что разграничение между иммунитетом *ratione personae* и *ratione materiae* – это наиболее адекватно отражающий данную тему методологический подход, поскольку оно позволяет отдельно учитывать конкретные и особые обстоятельства, в которых функционирует каждая из этих категорий. Во-вторых, это позволяет избежать двусмысленностей и серых зон, которые чаще, чем хотелось бы, возникают в практике, в том числе в судебных решениях и в доктрине. И в-третьих, это открывает возможности для дифференцированного подхода к правовым режимам, которые надлежит применять в том и в другом случае. Комиссия может счесть, что целесообразно следовать этой методологической установке на четкое разграничение между двумя категориями иммунитета и на параллельное

²⁵ *Germany v. Italy; Greece Intervening, I.C.J. Reports 2012*, p. 99. Следует также обратить внимание на особые мнения судей Коромы, Кита и Беннуны, а также несогласные мнения судей Кансаду Триндаде и Юсуфа и являвшегося тогда судьей *ad hoc* Гая.

определение двух различных правовых режимов, применимых к каждой из них. Эта методологическая установка тем более необходима ввиду того, что предыдущие работы не позволяют проводить такое четкое разграничение.

57. Что касается второго из вышеупомянутых элементов, то следует подчеркнуть, что дифференциация между двумя категориями иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции (*ratione personae* и *ratione materiae*) должна проводиться без ущерба для констатации одного бесспорного элемента: обе категории иммунитета подчиняются одной-единственной цели, которая состоит не в чем ином, как в сохранении принципов, ценностей и интересов международного сообщества, вместе взятого, и они не предоставляются бенефициару на абстрактных условиях отдельно от его отношений с государством, от исполнения им представительских и других государственных функций; и наконец, одной из целей является поддержание выполнения этих функций и стабильности международных отношений. Следовательно, каковы бы ни были другие конкретные основы каждой из этих категорий иммунитета, иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции в целом носит безусловно функциональный характер, привязанный к защите принципов и ценностей международного сообщества. Этот функциональный характер имеет общую сферу охвата и не может ограничиваться исключительно иммунитетом от юрисдикции *ratione materiae*, хотя на практике термин «функциональный иммунитет» применяется исключительно к этому типу иммунитета.

58. Поскольку такой понимаемый в широком смысле функциональный характер иммунитета составляет его основу, по мнению Специального докладчика, он должен стать центральным элементом деятельности Комиссии по этой теме. Только с учетом этого элемента можно заниматься рассмотрением и содействовать построению надежной системы иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, которую можно было бы без искажений интегрировать в современное международное право с гарантией того, что вышеупомянутый иммунитет не войдет в противоречие с другими принципами и ценностями международного сообщества, которые в настоящее время также составляют часть системы международного права. Это позволит придерживаться взвешенного подхода к институту иммунитета, являющемуся темой настоящего доклада, а также поможет в определении одного или нескольких правовых режимов, обеспечивающих определенность в практике и международных отношениях.

В. Международная ответственность государства и международная ответственность физических лиц: последствия для иммунитета

59. Второй элемент, ставший предметом дискуссии в процессе предыдущей работы, касается взаимосвязи между международной ответственностью государства и международной ответственностью

физических лиц, а также вероятных последствий такой взаимосвязи в том, что касается иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции. Дискуссия в основном возникла в связи с определением понятия «официальный акт» и его вменения государству. Соответственно, этот спор возник именно вокруг иммунитета *ratione materiae*, но распространяется и на иммунитет *ratione personae* в той мере, в какой он включает иммунитет в отношении официальных актов.

60. Уточнение этой взаимосвязи имеет существенное значение для определения методологического подхода к иммунитету и, кроме того, должно иметь важные последствия в плане правового режима или правовых режимов, применимых к обеим категориям иммунитета. Следовательно, Комиссия может счесть целесообразным рассмотреть эту тему на начальной стадии своей работы в текущем пятилетии. В этой связи следует учитывать нормы и принципы международного права, применимые конкретно к иммунитету и к ответственности государства, а также остальные применимые к международной уголовной ответственности физических лиц нормы и принципы современного международного права, образующие совокупность норм, принципов и ценностей международного сообщества, направленных на борьбу с безнаказанностью.

С. Иммунитет *ratione personae*

61. Как уже говорилось выше, понятие иммунитета *ratione personae* не вызывает противоречий, поскольку, по общему согласию, речь идет о таком иммунитете, которым обладают определенные в индивидуальном порядке лица в силу высокого уровня занимаемой ими в государстве должности в отношении как неофициальных, так и официальных актов, совершаемых ими в рамках выполнения ими своих служебных обязанностей. Вышеупомянутые обязанности, а также связанные с ними функции могут оправдывать признание иммунитета в уголовных судах иностранного государства. Тем не менее, хотя само по себе понятие иммунитета *ratione personae* не вызывает разногласия, определение его свойств вызывает споры, и общепринятая позиция по этому вопросу к настоящему времени не достигнута. Это отражено в докладах предыдущего Специального докладчика и особенно в обсуждениях Комиссии и Генеральной Ассамблеи.

62. Таким образом, можно заключить, что существует общая позиция по трем основным аспектам: связь иммунитета *ratione personae* со службой на особо важных государственных должностях (причем нет достаточного согласия в отношении того, какие именно должности имеются в виду); его применимость ко всем осуществляемым бенефициаром актам (неофициальным и официальным); и временный характер иммунитета *ratione personae*, действие которого заканчивается в тот момент, когда соответствующее лицо прекращает исполнять обязанности, в силу которых оно пользуется иммунитетом. В то же время существуют различные позиции, особенно в отношении двух существенно важных вопросов,

а именно: перечня лиц, которые могли бы пользоваться иммунитетом *ratione personae*, и абсолютного либо ограниченного характера этого иммунитета. При дальнейшем рассмотрении этой темы оба эти элемента должны быть в центре внимания.

63. Что касается первого элемента, то государственная практика, доктрина и судебные решения, как представляется, указывают на формирование консенсуса в отношении «тройки» (глава государства, глава правительства и министр иностранных дел), члены которой всегда должны пользоваться иммунитетом. Вместе с тем периодически раздаются голоса в пользу идентификации других лиц и/или должностей, которые также могли бы пользоваться иммунитетом, но какого-либо согласия относительно перечня этих лиц и/или должностей достичь не удается. В этой связи Комиссия может счесть целесообразным провести анализ практики, а также применимых принципов международного права, чтобы дать ответ на три различных, но взаимодополняющих вопроса, а именно: может ли иммунитет от иностранной уголовной юрисдикции применяться к иным лицам, чем те, кто входят в «тройку»? В случае положительного ответа – какие лица/должности, помимо входящих в «тройку», могли бы стать бенефициарами иммунитета или, по крайней мере, какие критерии могли бы использоваться для их идентификации? И наконец, должен ли перечень бенефициаров иммунитета быть закрытым или открытым?

64. Что касается абсолютного либо ограниченного характера иммунитета *ratione personae*, то до сегодняшнего дня выражались две противоположные точки зрения. По мнению одних лиц, этот вид иммунитета не терпит исключений и, соответственно, распространяется на любой акт, совершенный лицами, которые пользуются иммунитетом. По мнению других лиц, напротив, определенные акты, совершенные главой государства, главой правительства, министром иностранных дел или, в зависимости от обстоятельств, другим лицом, на которое потенциально может распространяться иммунитет, не должны будут под него подпадать, если речь идет об акте, противоречащем нормам *jus cogens*, или если эти акты могут квалифицироваться как международные преступления. Комиссия может счесть целесообразным рассмотреть этот вопрос с учетом, в совокупности и отдельно, следующих элементов: конкретного положения бенефициаров иммунитета в государственной системе и в системе международных отношений; существующих интересов, ценностей и принципов международного права; функционального характера всякого иммунитета и его особенностей применительно к этой категории; и наконец, возможной применимости или неприменимости принципа ограничительного толкования к институту иммунитета.

D. Иммунитет *ratione materiae*

65. Если говорить абстрактно, то понятие иммунитета *ratione materiae* также не вызывает противоречий. Под этим в предыдущей работе Комиссии, в практике, в судебных решениях и в доктрине

подразумевается иммунитет, которым пользуются определенные действующие в качестве должностных лиц или агентов государства лица в связи с теми официальными актами, которые они совершили в этом качестве или в этом положении. Вместе с тем некоторые из составных элементов этого понятия толковались различным и противоположным образом, что снижает вероятность достижения согласия относительно определения иммунитета *ratione materiae*. В то же время в ходе обсуждений в Комиссии и в Шестом комитете возникли и другие противоречия, которые необходимо рассмотреть для того, чтобы в конечном итоге определить правовой режим, применимый к этой категории иммунитета. Вышеуказанные противоречия в основном касаются следующих вопросов: а) определения субъективной сферы охвата иммунитета *ratione personae*, которую предыдущий Специальный докладчик привязал к общему понятию должностного лица; б) определения понятия «официальный акт» и его взаимосвязи с ответственностью государства; и с) абсолютного либо ограниченного характера иммунитета.

66. Что касается первого из этих вопросов, то следует подчеркнуть, что терминология, применяемая предыдущим Специальным докладчиком для обозначения бенефициаров иммунитета, содержит элемент неопределенности, которую следует устранить. Особенно потому, что термин «должностное лицо» («official» на английском языке, «funcionario» на испанском и «représentant de l'État» на французском) необязательно соответствует только одной общей категории лиц, состоящих на службе у государства, поскольку в рамках функционирования национальных правовых режимов существует большое разнообразие ситуаций. Соответственно, Комиссия могла бы счесть необходимым заново рассмотреть вопрос о целесообразности употребления термина, который лучше соответствовал бы субъективной реальности, составляющей основу иммунитета *ratione materiae*.

67. Во-вторых, понятие официального акта также было предметом серьезных разногласий – в том, что касается самого рассматриваемого понятия, и в том, что касается последствий данного понятия для иммунитета. В частности, Комиссия может счесть целесообразным проводить дифференциацию между официальным актом и актом незаконным, с одной стороны, между официальным актом и актом, вменяемым государству, – с другой, и, наконец, между ответственностью государства и уголовной ответственностью физических лиц, причем и та, и другая возникают на основании одного и того же официального акта. Такая квалификация официального акта должна будет производиться с учетом практики, применимых принципов международного права и существующих в международном сообществе ценностей. Наконец, необходимо будет также учитывать применимость или неприменимость критериев ограничительного толкования к этому виду иммунитета.

68. Наконец, не существует и достаточного согласия в том, что касается возможности применения или неприменения исключений относительно этой категории иммунитета, в частности в связи с нарушением

норм *jus cogens* или совершением международных преступлений. Дискуссия по этому вопросу ведется в том же ключе, что и по вопросу об иммунитете *ratione personae*, хотя следует подчеркнуть, что возможность применения исключений в случае иммунитета *ratione materiae*, как представляется, получила более широкую поддержку, чем в случае иммунитета *ratione personae*. В любом случае анализ этого вопроса Комиссией должен проводиться на основе тех же параметров, которые упоминались ранее в связи с иммунитетом *ratione personae*; при этом следует также учитывать вопрос о том, должны ли различия между каждой из этих категорий иммунитета играть какую-либо роль.

Е. Процессуальные аспекты иммунитета

69. Вследствие специфики иностранной уголовной юрисдикции в отношении должностных лиц государства ее реальное осуществление обязательно произойдет в рамках судебного процесса, в частности вопрос о ее применимости может рассматриваться на предварительной и в некоторой степени по сути подготовительной стадии судебного процесса. Следовательно, процессуальные аспекты иммунитета

являются необходимым и неотъемлемым элементом рассмотрения этой темы. Предыдущий специальный докладчик посвятил вышеуказанным вопросам свой третий доклад. Хотя упомянутый доклад широко в Комиссии не обсуждался, можно прийти к заключению, что вопросы, касающиеся среди прочего порядка, надлежащего момента задействования иммунитета или возможного отказа от него, вызвали меньше разногласий, чем материально-правовые вопросы, ранее поднятые в настоящем докладе.

70. Соответственно, Специальный докладчик придерживается мнения, что именно эта последняя группа вопросов должна в конечном счете стать предметом особого анализа, цель которого, помимо прочего, должна состоять в том, чтобы определить, можно ли установить единый процессуальный режим, общий для иммунитета *ratione materiae* и *ratione personae*, или, напротив, особенности каждой из этих категорий требуют, чтобы процессуальные нормы определялись для каждой из них по отдельности. Несмотря на это, при рассмотрении вышеупомянутых материально-правовых вопросов не следует игнорировать определенные процессуальные аспекты – в той мере, в какой этого требует по сути процессуальный характер иммунитета.

ГЛАВА III

План работы

71. В ходе будущей деятельности Комиссии не может и не должна игнорироваться ее предыдущая работа. При этом, исходя из ранее изложенных методологических соображений, Специальный докладчик считает, что необходимо составить новый план работы на ближайшее пятилетие.

72. Вышеупомянутый план работы должен быть сосредоточен на упоминавшихся выше спорных темах, рассмотрение которых должно быть систематическим, упорядоченным и структурированным. Ввиду этого Специальный докладчик считает целесообразным разбить вышеупомянутые вопросы на четыре указанных ниже блока:

1. Общие вопросы методологического и концептуального характера

1.1 Разграничение между иммунитетом *ratione materiae* и иммунитетом *ratione personae* и его последствия

1.2 Иммунитет в системе ценностей и принципов современного международного права

1.3 Взаимосвязь между иммунитетом с одной стороны и ответственностью государства и уголовной ответственностью физических лиц – с другой

2. Иммунитет *ratione personae*

2.1 Лица-бенефициары иммунитета

2.2 Материальная сфера действия иммунитета: неофициальные и официальные акты

2.3 Абсолютный или ограниченный характер иммунитета, в частности место, которое занимают или должны занимать международные преступления

3. Иммунитет *ratione materiae*

3.1 Лица-бенефициары иммунитета: по-прежнему вызывающие разногласия терминологические вопросы и определение понятия «должностное лицо»

3.2 Определение понятия «официальный акт» и его связь с ответственностью государства

3.3 Абсолютный или ограниченный характер иммунитета: исключения и международные преступления

4. Процессуальные аспекты иммунитета

73. Специальный докладчик уже провела неофициальные консультации с членами Комиссии, которые состоялись 30 мая 2012 года. Ниже приводится список вопросов, представленных на рассмотрение членов Комиссии в ходе вышеупомянутых неофициальных консультаций, которые должны изучаться совместно с вышеприведенными блоками

вопросов; некоторые из этих вопросов упоминаются и конкретизируются:

Некоторые методологические и общие концептуальные вопросы

- Какова правовая и социологическая база иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции?
- Может ли иммунитет служить инструментом для защиты и обеспечения соблюдения определенных принципов и ценностей международного сообщества?
- Должно ли существовать равновесие между этими принципами и ценностями и другими принципами и ценностями международного сообщества?
- Какова роль функционального подхода к иммунитету?
- Целесообразен ли такой подход к этой теме, при котором сохраняется разграничение между иммунитетом *ratione personae* и иммунитетом *ratione materiae*?
- Каковы должны быть последствия такого подхода? Подразумевает ли это два различных правовых режима?
- Должна ли в подходе к теме учитываться связь между ответственностью государства и индивидуальной ответственностью? Если да, то какой должна быть эта связь?
- Целесообразно ли проводить при рассмотрении этой темы различие между материально-правовыми и процессуальными вопросами?

*Иммунитет *ratione personae**

- Лица, имеющие право на иммунитет: следует ли избрать узкий или широкий подход? Должен ли список быть закрытым или открытым?
- Сфера действия иммунитета: следует ли придерживаться одинакового или различного подхода к неофициальным и официальным актам?
- Может ли подход к иммунитету *ratione personae* охватывать международные преступления?

*Иммунитет *ratione materiae**

- Терминологический вопрос: являются ли слова «official», «représentant de l'État» и «funcionario» (должностное лицо) терминами, наиболее точно определяющими лиц, имеющих право на иммунитет?

– Понятие «официальный акт»: следует ли избрать узкий или широкий подход? Какова его связь с ответственностью государства?

– В общем и целом, есть ли место для исключений в отношении иммунитета *ratione materiae*? Если да, то какие это могут быть исключения?

– Может ли подход к иммунитету *ratione materiae* охватывать международные преступления?

74. По каждому из изложенных вопросов и по другим вопросам, которые могут попутно возникнуть, Специальный докладчик предлагает сформулировать проекты статей, которые будут постепенно представляться Комиссии. Что касается окончательной формы, в которую должны быть облечены результаты этой работы, то в настоящее время еще рано формулировать какие-либо предложения на этот счет, хотя и не следует пренебрегать нормативным аспектом этой темы.

75. Что касается метода работы, который Специальный докладчик предлагает применять при работе над рассматриваемыми темами, то хотелось бы обратить внимание Комиссии на тот факт, что наиболее подходящим методом считается отдельное поэтапное рассмотрение различных блоков имеющихся вопросов. Специальный докладчик убеждена, что этот метод, позволяющий выделить требующие анализа темы, облегчит задачу определения структуры дискуссии, что представляет определенную трудность из-за необходимости охватить большое число вопросов и из-за высокой сложности и деликатности тем. Благодаря этому будет легче достичь конкретных результатов в кратчайшие сроки.

76. Кроме того, Специальный докладчик считает, что необходимо продолжать отслеживать существующую практику, понимаемую в широком смысле слова. Ввиду этого она будет и далее руководствоваться разработанным Секретариатом в 2008 году меморандумом²⁶, инкорпорируя последующую новую практику, не вошедшую в три доклада, подготовленные предыдущим Специальным докладчиком.

77. И наконец, в связи с обсуждением подхода к данной теме с точки зрения *lex lata* и/или *lex ferenda*, Специальный докладчик хотела бы отметить, что, по ее мнению, тема иммунитета должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции не может рассматриваться исключительно в одном из указанных аспектов. Напротив, полностью сознавая, что необходимо изначально исходить из соображений *lex lata*, для того чтобы впоследствии включить анализ *de lege ferenda* в требующие этого темы, она считает, что в ходе будущей работы Комиссии следует принимать во внимание оба элемента. Такой подход обеспечит взвешенное рассмотрение темы и полностью соответствует мандату Комиссии, который заключается в том, чтобы одновременно способствовать кодификации и прогрессивному развитию международного права.

²⁶ A/CN.4/596 и Согг.1 (см. сноску 3 выше).

ФОРМИРОВАНИЕ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВА СУЩЕСТВОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБЫЧНОГО ПРАВА

[Пункт 7 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/653

Записка Специального докладчика сэра Майкла Вуда

[Подлинный текст на английском языке]
[30 мая 2012 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
ВВЕДЕНИЕ	1–10	65
<i>Глава</i>		
А. Включение темы в программу работы Комиссии	1–7	65
В. Цель настоящей записки	8–10	66
I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ	11–19	66
А. Предыдущая работа Комиссии по данной теме	12	66
В. Работа Ассоциации международного права по теме формирования международного обычного права	13	67
С. Международное обычное право как один из источников международного публичного права и его взаимосвязь с другими источниками	14	67
D. Терминология/определения	15	67
E. Значение и роль международного обычного права в международной правовой системе	16	67
F. Теории обычая и подходы к идентификации норм международного обычного права	17	67
G. Методология	18–19	67
II. Охват темы и возможные итоги работы Комиссии	20–25	68
III. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ГРАФИК РАЗРАБОТКИ ТЕМЫ	26–27	69

Введение

А. Включение темы в программу работы Комиссии

1. Предложение новой темы под названием «Формирование и доказательства существования международного обычного права» обсуждалось Рабочей группой по долгосрочной программе работы в ходе шестьдесят второй и шестьдесят третьей сессий Комиссии международного права в 2010 и 2011 годах соответственно¹. Настоящую записку следует читать вместе с конспектом, который содержится

в приложении I к докладу Комиссии за 2011 год и включает подробную библиографию. В начале приложения I отмечается, что «[в]опросы, касающиеся источников, занимают центральное место в международном праве. Работа Комиссии в этой области являлась одним из наиболее важных и успешных видов ее деятельности, но она в значительной степени сводилась к праву международных договоров»².

2. На своей шестьдесят третьей сессии Комиссия решила включить в свою долгосрочную программу работы тему «Формирование и доказательства существования международного обычного права» на основе конспекта, содержащегося в приложении I³.

¹ См. *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 21, пункт 32, и стр. 211, пункт 365. Рабочая группа учреждалась заново Группой по планированию Комиссии ежегодно в течение последнего пятилетнего периода под руководством г-на Энрике Кандиоти.

² Там же, приложение I, стр. 221, пункт 1.

³ Там же, стр. 211, пункт 365.

3. В ходе шестьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи в 2011 году в Шестом комитете была выражена поддержка данной темы. Было высказано предложение о том, чтобы по итогам работы было составлено практическое руководство с комментариями для судей, юрисконсультов и практикующих юристов. Хотя прозвучало утверждение, что кодификация темы не должна являться самоцелью, было также отмечено, что систематически описать процесс формирования обычных норм без размывания самой природы обычая, ограничения его гибкости и непрекращающейся эволюции будет непросто. Что касается методологии, то здесь особо отмечалось, насколько важно проводить различие между практикой государств и практикой международных судов и трибуналов, с одной стороны, и практикой государств и практикой национальных судов – с другой. Комиссию также настоятельно призвали с осторожностью подходить к рассмотрению вопроса о роли односторонних актов в идентификации международного обычного права⁴.

4. В пункте 7 резолюции 66/98 от 9 декабря 2011 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению решение Комиссии включить тему «Формирование и доказательства существования международного обычного права» в свою долгосрочную программу работы, а также соответствующие замечания, сделанные государствами-членами в Шестом комитете.

5. На своей шестьдесят четвертой сессии в 2012 году Комиссия постановила включить тему «Формирование и доказательства существования международного обычного права» в свою текущую программу работы и назначила сэра Майкла Вуда Специальным докладчиком по этой теме⁵.

6. В настоящей записке представлены первоначальные соображения Специального докладчика, в первую очередь по вопросу о сфере охвата темы. Также в записке изложена предварительная программа работы по рассмотрению темы и по мере

⁴ Тематическое резюме обсуждения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее шестьдесят шестой сессии, подготовленное Секретариатом (A/CN.4/650), пункт 65.

⁵ Ежегодник... 2012 год, том I, 3132-е заседание.

возможности ее завершению в ходе текущего пятилетнего периода (2012–2016 годы).

7. В главе I записки перечислены некоторые предварительные вопросы, которые предстоит проработать. В главе II Специальный докладчик рассмотрит вопрос о сфере охвата данной темы и возможных итогах работы Комиссии по данной теме. Предварительная программа работы приводится в главе III.

В. Цель настоящей записки

8. Большую помощь в составлении вышеупомянутого конспекта темы⁶ оказали обсуждения, проведенные в рамках Рабочей группы по долгосрочной программе работы в предыдущий пятилетний период. В конспекте была предпринята попытка учесть многие из высказанных членами Рабочей группы мнений. Однако по понятным причинам многие члены нынешнего состава Комиссии в тех обсуждениях не участвовали.

9. Эта записка подготовлена с тем, чтобы стимулировать первоначальные обсуждения и обмен мнениями по теме в ходе второй части шестьдесят четвертой сессии Комиссии в 2012 году. В записке не предпринимается попытка вдаваться в детали: скорее, это перечень основных тезисов, составленный таким образом, чтобы дать общее представление о теме и задать направление (или цель) обсуждений в Комиссии в ходе второй части сессии 2012 года.

10. Основная цель Специального докладчика в ходе второй части сессии 2012 года – запросить первоначальные мнения членов Комиссии по вопросу о сфере охвата темы, о методологии, которую следует использовать, и о возможных итогах работы. Весьма полезно для Специального докладчика будет услышать первоначальные мнения членов Комиссии по теме в целом с учетом предварительных соображений, изложенных в следующих разделах записки. Эти мнения помогут своевременно составить первый (предварительный) доклад к шестьдесят пятой сессии Комиссии в 2013 году.

⁶ Ежегодник... 2011 год, том II (часть вторая), приложение I.

ГЛАВА I

Предварительные вопросы

11. Ниже приводится перечень вопросов, которые планируется рассмотреть в первом, предварительном докладе в 2013 году.

А. Предыдущая работа Комиссии по данной теме

12. Многое в работе Комиссии касается идентификации международного обычного права, хотя, как правило, она придерживается осторожного подхода в том, что касается проведения различия между кодификацией международного права и его прогрессивным развитием. Например, Комиссия непосредственно занималась вопросами формирования

международного обычного права в ходе работы над текстом, впоследствии ставшим статьей 38 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года⁷. И уже в первые годы ее существования в повестке дня Комиссии значилась тема «Пути и средства, делающие более доступными свидетельства из области обычного международного права»⁸.

⁷ Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 18232, p. 417.

⁸ На своей первой и второй сессиях в 1949 и 1950 годах в соответствии с мандатом, содержащимся в статье 24 Положения

В. Работа Ассоциации международного права по теме формирования международного обычного права

13. Работа Ассоциации международного права в период с 1984/85 по 2000 год завершилась принятием в 2000 году Лондонского заявления о принципах, применимых к формированию общего международного обычного права (с комментариями)⁹. Подготовленный Ассоциацией документ, включающий 33 принципа с сопутствующими комментариями, встретил как поддержку, так и критические замечания, с которыми также можно ознакомиться.

С. Международное обычное право как один из источников международного публичного права и его взаимосвязь с другими источниками

14. В качестве справки, возможно, было бы интересно обратиться к материалам разработки Статьи 38, пункт 1, Статута Международного Суда, о которой часто говорят, что она «составлена неудачно»¹⁰. Одним из значимых аспектов данной темы, который планируется подробно рассмотреть в одном из последующих докладов, является взаимосвязь между международным обычным правом и международными договорами. Также планируется изучить взаимосвязи между «международным обычным правом» и «общим международным правом», «общими принципами права» и «общими принципами международного права». (Термин «общее международное право» встречается часто в наши дни, но, как представляется, его смысл несколько отличается от сути понятия «международное обычное право».) Важно проводить различие между нормами международного обычного права и вежливостью/простым обыкновением, равно как и между обычным правом и «мягким правом» и между *lex lata* и *lex ferenda*.

Д. Терминология/определения

15. Для начала следует уделить некоторое время обсуждению употребления и значения термина «международное обычное право», или «нормы международного обычного права», который, как представляется, используется чаще других (таких как «обычное международное право», «обычай» или «международный обычай»). Могла бы оказаться

о Комиссии международного права, Комиссия рассмотрела тему «Пути и средства, делающие более доступными свидетельства из области обычного международного права». В итоге был подготовлен авторитетный доклад, подтолкнувший к изданию различных важных публикаций на национальном и международном уровнях. См. *Ежегодник... 1950 год*, том II, документ A/1316, стр. 5 и далее англ. текста, пункты 24–94.

⁹ Резолюция 16/2000 («Формирование общего международного обычного права»), принятая 29 июля 2000 года Ассоциацией международного права. См. *International Law Association, Report of the Sixty-ninth Conference, held in London, 25–29th July 2000*, p. 39. Прения в ходе пленарных заседаний см. *ibid.*, pp. 922–926. Текст Лондонского заявления о принципах опубликован на стр. 712–777 оригинального текста, а доклад о проводившейся в 2000 году рабочей сессии Комитета по формированию (общего) международного обычного права – на стр. 778–790 оригинального текста. В шести промежуточных докладах Комитета содержатся более подробные материалы.

¹⁰ *Ibid.*, заключительный доклад Комитета по формированию (общего) международного обычного права, p. 716, para. 6.

полезной разработкой краткого лексикона соответствующих терминов на шести официальных языках Организации Объединенных Наций.

Е. Значение и роль международного обычного права в международной правовой системе

16. Было бы полезно вкратце рассмотреть международное обычное право «как право» и периодически высказываемые сомнения относительно его роли в международной правовой системе.

Ф. Теории обычая и подходы к идентификации норм международного обычного права

17. Помощь в обосновании подхода, который в конечном итоге предстоит принять Комиссии, может оказать краткое описание основных теорий обычая, сведения о которых можно почерпнуть из письменных трудов по данной теме. Важны теоретические обоснования этой темы (например, в том, что касается соответствующих ролей практики и *opinio juris*), даже если конечная цель будет состоять в предоставлении практической помощи тем, кто призван исследовать нормы международного обычного права.

Г. Методология

18. По предварительным соображениям Специального докладчика наиболее надежным ориентиром в исследовании данной темы могут служить решения международных судов и трибуналов, особенно Международного Суда и Постоянной Палаты Международного Суда. Предварительный доклад мог бы содержать описательный обзор подхода к международному обычному праву со стороны международных судебных органов, главным образом на примере практики Международного Суда¹¹. Другим ориентиром могут служить решения национальных судов, работа неправительственных организаций в области кодификации и труды специалистов по публичному праву.

19. Будет необходимо рассмотреть общие вопросы методологии, такие как относительное значение, которое следует придавать эмпирическому исследованию практики государств, по сравнению с дедуктивными умозаключениями. Трудности и возможные варианты подробно рассмотрены во введении к заключительному докладу Комитета Ассоциации международного права¹². Верно и то, что методология может испытывать влияние практических соображений, особенно в мире, где насчитывается почти 200 государств, однако эта проблема на самом деле не нова. Практика других субъектов международного права, особенно международных организаций, также может иметь значение.

¹¹ См. одно из решений последнего времени *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, I.C.J. Reports 2012, p. 122, para. 55, в котором Суд ссылается на «критерии, неоднократно устанавливаемые им для идентификации нормы международного обычного права».

¹² *International Law Association, Report of the Sixty-ninth Conference* (сноска 9 выше), заключительный доклад Комитета по формированию (общего) международного обычного права (сноска 10 выше), p. 712, paras. 1–10.

ГЛАВА II

Охват темы и возможные итоги работы Комиссии

20. В практическом плане уже на ранних этапах важно определить охват темы и подумать о возможных итогах. В этом Комиссии должен помочь настоящий раздел записки. В первом пункте приложения I к докладу Комиссии за 2011 год отмечалось, что название темы «не помешало бы Комиссии, если это окажется целесообразным, рассмотреть смежные аспекты, однако основное внимание было бы уделено формированию (процессу, в ходе которого происходит развитие норм международного обычного права) и свидетельствам в этой области (выявлению таких норм)»¹³. Специальный докладчик полагает, что это утверждение точно отражает охват темы.

21. Во избежание ненужного перехлеста следует четко обозначить сферу охвата темы по отношению к другим темам, когда-либо фигурировавшим в повестке дня Комиссии, будь то в прошлом или настоящем. К числу таких тем относятся «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права»¹⁴ и «Договоры сквозь призму времени»¹⁵. Это не должно вызвать практических трудностей, поскольку разграничительные линии, вероятно, вполне различимы. Например, если вопрос о влиянии международных договоров на формирование международного обычного права входит в состав настоящей темы, то роль международного обычного права в толковании договоров ею не охватывается.

22. Настоящая тема охватывает международное обычное право в целом. Принимая во внимание единство международного права и тот факт, что «международное право является правовой системой»¹⁶, Специальный докладчик не считает целесообразным или правильным для целей рассмотрения настоящей темы разделять право на самостоятельные отрасли. Такой же базовый подход к формированию и идентификации международного обычного права применяется вне зависимости от того, о какой именно отрасли права идет речь. Работа Комиссии по этой теме будет в равной степени значима для всех отраслей международного права, включая, например, «обычное право в области прав человека», «международное обычное гуманитарное право» и «международное обычное уголовное право». Однако следует подумать над тем, следует ли для идентификации конкретных норм

международного обычного права применять различные методики, и если следует, то в какой степени¹⁷.

23. Один из конкретных вопросов, который следует изучить, заключается в том, должна ли данная тема охватывать возникновение новых императивных норм общего международного права («*jus cogens*»)¹⁸. На сегодняшний день Специальный докладчик полагает, что это – самостоятельный предмет, который не следует рассматривать в рамках настоящей темы. Например, императивные нормы встречаются в международных договорах не реже, чем в международном обычном праве¹⁹.

24. Не следует ожидать, что итогом этой работы станет набор жестких правил определения норм международного обычного права²⁰. Напротив, цель заключается в том, чтобы разъяснить процесс формирования и определения норм международного обычного права на основе руководящих указаний и практики. Исходная точка в обсуждении общей цели рассмотрения Комиссией данной темы обозначена в приложении I:

Цель состоит не в стремлении к кодификации «норм» для формирования международного обычного права. Напротив, цель состоит в представлении авторитетной ориентации для тех, кто призваны выявлять нормы международного обычного права, включая судей национальных и международных инстанций. Будет важно избегать чрезмерной категоричности. Одной из существенных черт формирования международного обычного права по-прежнему является гибкость. Ввиду этого окончательный итог работы Комиссии в этой области мог бы выразиться в одной из целого ряда форм. Одна из возможностей состояла бы в представлении свода предложений с комментариями²¹.

25. Специальный докладчик полагает, что подводящим итогом работы Комиссии над настоящей темой будет свод «выводов» с комментариями²².

¹⁷ См. *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, I.C.J. Reports 2012, p. 37, para. 73 («для целей настоящего дела наиболее уместная практика государств представлена в решениях национальных судебных органов»).

¹⁸ Венская конвенция о праве международных договоров, статья 64.

¹⁹ К такому же выводу пришла Ассоциация международного права. См. International Law Association, *Report of the Sixty-ninth Conference* (сноска 9 выше), заключительный доклад Комитета по формированию (общего) международного обычного права, введение, pp. 716–717, para. 8.

²⁰ Ассоциация международного права говорит об «изложении соответствующих норм и принципов в понимании Комитета... некоем практическом руководстве для тех, кто призван применять право или консультировать по вопросам его применения, равно как и для ученых и студентов. Многие могут испытывать потребность в относительно кратких и четких руководящих указаниях по данному предмету, который нередко вызывает серьезную озабоченность» (*ibid.*, pp. 714–715, para. 4).

²¹ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), приложение I, стр. 221, пункт 4.

²² Аналогичного подхода придерживалась и Ассоциация международного права (сноска 9 выше).

¹³ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), приложение I, пункт 1.

¹⁴ Итоги работы Комиссии над этой темой см. в *Ежегоднике... 2006 год*, том II (часть вторая), стр. 215, пункт 251; и доклад Исследовательской группы, окончательно подготовленный Мартти Коскенниemi (A/CN.4/L.682 и Corr.1 и Add.1).

¹⁵ Краткий обзор работы Комиссии над этой темой в период 2008–2011 годов см. в *Ежегоднике... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 203–206, пункты 333–344.

¹⁶ *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), пункт 251, подпункт 1.

ГЛАВА III

Предварительный график разработки темы

26. В своем докладе Генеральной Ассамблее за 2011 год Комиссия в сжатой форме указала, что ожидается от Специальных докладчиков²³. Среди прочего от них ожидается, чтобы они ежегодно готовили содержательный доклад объемом желательно не более 50 страниц. Касаясь работы Группы по планированию, Комиссия указала, что Группе

следует сотрудничать со специальными докладчиками и координаторами исследовательских групп для определения в начале работы над какой-либо новой темой примерного графика разработки темы в течение ряда лет, как это может потребоваться, и периодически проводить обзор достижения ежегодных целей такого графика, при необходимости внося в него коррективы²⁴.

27. В том же докладе было предложено из соображений удобства рассматривать тему в четыре этапа: основные вопросы и сбор материалов; некоторые ключевые вопросы, касающиеся выявления практики государств и *opinio juris*; конкретные темы; выводы²⁵. В связи с этим предлагается следующий примерный график рассмотрения темы «Формирование и доказательства существования международного обычного права»:

2012 год: предварительная записка и первоначальное обсуждение в Комиссии. Главная цель – дать Специальному докладчику возможность собрать первоначальные мнения членов Комиссии относительно охвата, методологии и возможных итогов работы над темой и изучить информацию, которую планируется запросить у государств²⁶.

2013 год: первый доклад Специального докладчика (по некоторым из предварительных вопросов, включая упомянутые в главе I выше) и дальнейший сбор материалов.

2014 год: второй доклад Специального докладчика (посвященный практике государств и *opinio*

juris)²⁷. В этом докладе будут содержаться некоторые «выводы».

2015 год: третий доклад Специального докладчика (по ряду конкретных тем)²⁸. Этот доклад будет включать дополнительные «выводы».

2016 год: четвертый доклад Специального докладчика – консолидированный и доработанный полный свод «выводов» для рассмотрения и утверждения Комиссией.

²⁷ Отмечалось, что второй этап мог бы охватывать некоторые ключевые вопросы традиционного подхода к выявлению норм международного обычного права, в частности практики государств и *opinio juris*:

«i) Выявление практики государств. Что можно считать "практикой государств"? Действия и бездействие, словесные и физические акты. Каким образом государства могут изменять свою позицию в отношении нормы международного права? Решения внутренних судов и трибуналов (и реагирование на них исполнительной власти). Помимо государства, чьи могут быть акты? Некоторых международных организаций, например, Европейского союза? "Представительность" практики государств (включая региональное разнообразие).

ii) Природа, функция и выявление *opinio juris sive necessitatis*.

iii) Взаимосвязь между обоими элементами – практикой государств и *opinio juris sive necessitatis* – и их соответствующая роль в выявлении норм международного обычного права.

iv) Каким образом возникают новые нормы международного обычного права; как односторонние меры государств могут приводить к разработке новых норм; критерии для оценки того, приводят ли отклонения от обычной нормы к изменению в обычном праве; потенциальная роль молчаливого допущения/согласия.

v) Роль "особо затрагиваемых государств".

vi) Элемент времени, а также интенсивность практики; "немедленное" международное обычное право.

vii) Могут ли критерии выявления нормы обычного права варьироваться в зависимости от природы нормы или области, к которой она принадлежит» (там же, пункт 8).

²⁸ Было высказано предположение, что на третьем этапе можно было бы охватить конкретные темы, в частности:

«i) теория "последовательно возражающей стороны";

ii) договоры и формирование международного обычного права; договоры в качестве возможных свидетельств об области международного обычного права; "взаимное влияние"/ взаимозависимость между договорами и международным обычным правом;

iii) резолюции органов международных организаций, включая Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций, и международных конференций и формирование международного обычного права; их значение в качестве возможных свидетельств существования международного обычного права;

iv) формирование и выявление норм специального международного обычного права в отношениях между некоторыми государствами (региональные, субрегиональные, местные или двусторонние – "индивидуализированные" нормы международного обычного права). Играет ли согласие особую роль в формировании особых норм международного обычного права?» (там же, пункт 9).

²³ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 212, пункт 372.

²⁴ Там же, стр. 213, пункт 378 с).

²⁵ Там же, стр. 221, приложение I, пункт 6.

²⁶ Такая информация могла бы включать а) любые официальные заявления (например, в ходе судебных разбирательств), касающиеся формирования международного обычного права; б) любые значимые дела в национальных или региональных судах, проливающие свет на данную тему; в) любые письменные труды или исследования, проводимые национальными институтами (помимо перечисленного в *Ежегоднике... 2011 год*, том II (часть вторая), приложение I).

ЗАПОЛНЕНИЕ НЕПРЕДВИДЕННЫХ ВАКАНСИЙ В КОМИССИИ

[Пункт 13 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/655

Записка Секретариата

[Подлинный текст на английском языке]
[23 июля 2012 года]

1. Стивен Ч. Васьянни подал в отставку с поста члена Комиссии 22 июля 2012 года, в связи с чем в составе Комиссии образовалась одна непредвиденная вакансия.

2. В данном случае применяется статья 11 Положения о Комиссии. В ней предписывается:

Если оказывается случайная вакансия, Комиссия сама заполняет эту вакансию с должным учетом положений, содержащихся в статьях 2 и 8 настоящего Положения.

Статья 2 гласит:

1. Комиссия состоит из тридцати четырех членов, пользующихся признанным авторитетом в области международного права.
2. В составе Комиссии не должно быть двух граждан одного и того же государства.
3. В случае двойного гражданства кандидат считается гражданином того государства, в котором он обычно пользуется своими гражданскими и политическими правами.

Статья 8 гласит:

При избрании избиратели должны иметь в виду, что каждое избранное в Комиссию лицо в отдельности должно удовлетворять всем предъявляемым требованиям и что весь состав Комиссии в целом должен обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира.

3. Срок полномочий члена, которого предстоит избрать Комиссии, будет истекать в конце 2016 года.

ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ ШЕСТЬДЕСЯТ ЧЕТВЕРТОЙ СЕССИИ

<i>Обозначение документа</i>	<i>Наименование документа</i>	<i>Примечания и ссылки</i>
A/CN.4/649	Предварительная повестка дня шестьдесят четвертой сессии	Отпечатан на mimeографе. Принятую повестку дня см. в <i>Ежегоднике... 2012 год</i> , том II (часть вторая).
A/CN.4/650 и Add.1	Тематическое резюме обсуждения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее шестьдесят шестой сессии	Отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/651	Восьмой доклад о высылке иностранцев, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Морисом Камто	Воспроизводится в настоящем томе.
A/CN.4/652	Пятый доклад о защите людей в случае бедствий, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Эдуардо Валенсией-Оспиной	То же.
A/CN.4/653	Записка Специального докладчика сэра Майкла Вуда	То же.
A/CN.4/654	Предварительный доклад об иммунитете должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции, подготовленный Специальным докладчиком г-жой Конселсьон Эскобар Эрнандес	То же.
A/CN.4/655 и Add.1–2	Заполнение непредвиденных вакансий в Комиссии: записка Секретариата	A/CN.4/655 воспроизводится в настоящем томе. A/CN.4/655/Add.1–2 отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/L.797	Высылка иностранцев: тексты проектов статей 1–32, в предварительном порядке принятые в первом чтении Редакционным комитетом на шестьдесят четвертой сессии Комиссии международного права	Отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/L.798	Доклад Группы по планированию	То же.
A/CN.4/L.799 (и Corr.1)	Проект доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят четвертой сессии – глава I (Введение)	То же. Принятый текст см. в <i>Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, шестьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/67/10)</i> . Окончательный текст представлен в <i>Ежегоднике... 2012 год</i> , том II (часть вторая).
A/CN.4/L.800	Там же, глава II (Резюме работы Комиссии на ее шестьдесят четвертой сессии)	То же.
A/CN.4/L.801	Там же, глава III (Конкретные вопросы, изложение мнений по которым представляло бы особый интерес для Комиссии)	То же.
A/CN.4/L.802 и Add.1	Там же, глава IV (Высылка иностранцев)	То же.
A/CN.4/L.803	Там же, глава V (Защита людей в случае бедствий)	То же.
A/CN.4/L.804 и Add.1	Там же, глава VI (Иммунитет должностных лиц государства от иностранной уголовной юрисдикции)	То же.
A/CN.4/L.805	Там же, глава VII (Временное применение договоров)	То же.
A/CN.4/L.806	Там же, глава VIII (Формирование и доказательство существования международного обычного права)	То же.
A/CN.4/L.807	Там же, глава IX (Обязательство выдавать или осуществлять судебное преследование (aut dedere aut judicare))	То же.
A/CN.4/L.808	Там же, глава X (Договоры сквозь призму времени)	То же.
A/CN.4/L.809	Там же, глава XI (Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации)	То же.

<i>Обозначение документа</i>	<i>Наименование документа</i>	<i>Примечания и ссылки</i>
A/CN.4/L.810	Там же, глава XII (Другие решения и выводы Комиссии)	То же.
A/CN.4/L.811	Там же, глава XII (Другие решения и выводы Комиссии (продолжение))	То же.
A/CN.4/L.812	Защита людей в случае бедствий: тексты и заголовки проектов статей 5-бис, 12, 13, 14 и 15, принятые в предварительном порядке Редакционным комитетом с 5 по 11 июля 2012 года	Отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/SR.3128–A/CN.4/SR.3158	Предварительные краткие отчеты о 3128–3158-м заседаниях	То же. Окончательный текст представлен в <i>Ежегоднике... 2012 год</i> , том I.

