

Глава IX

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

А. Введение

214. На своей пятьдесят девятой сессии (2007 год) Комиссия постановила включить тему "Защита людей в случае бедствий" в свою программу работы и назначила Специальным докладчиком г-на Эдуардо Валенсию-Оспину⁵⁹⁴. На этой же сессии Комиссия просила секретариат подготовить справочное исследование по данной теме, изначально ограниченное стихийными бедствиями⁵⁹⁵.

В. Рассмотрение темы на данной сессии

215. На нынешней сессии Комиссии был представлен предварительный доклад Специального докладчика (A/CN.4/598), в котором отслеживается эволюция защиты людей в случае бедствий, освещаются источники права, относящиеся к данной теме, а также прилагавшиеся ранее усилия в направлении кодификации и развития права в данной области, дается широкий обзор различных аспектов общей сферы охвата в целях определения того, какие основные правовые вопросы предстоит охватить, и содержатся предварительные выводы без ущерба для результатов обсуждения, которое этот доклад призван стимулировать в Комиссии. Комиссии был также представлен меморандум секретариата, посвященный главным образом стихийным бедствиям (A/CN.4/590 и Add.1–3) и содержащий обзор действующих правовых актов и документов, применимых к различным аспектам предупреждения бедствий и оказания чрезвычайной помощи, а также защиты людей в случае бедствий.

216. Комиссия рассмотрела предварительный доклад на своих 2978–2982-м заседаниях соответственно 15–18 и 22 июля 2008 года.

⁵⁹⁴ На своем 2929-м заседании 1 июня 2007 года, *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), пункт 375, стр. 113. Генеральная Ассамблея в пункте 7 резолюции 62/66 от 6 декабря 2007 года приняла к сведению решение Комиссии о включении темы "Защита людей в случае бедствий" в свою программу работы. Тема была включена в долгосрочную программу работы Комиссии на ее пятьдесят восьмой сессии (2006 год), *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), пункт 260, стр. 225, на основе предложения Секретариата, там же., приложение III. См. также пункт 7 резолюции 61/34 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 2006 года, в котором принимается к сведению включение этой темы в долгосрочную программу работы.

⁵⁹⁵ *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), пункт 386, стр. 117.

1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ДОКЛАДЧИКОМ ЕГО ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ДОКЛАДА

217. Представляя свой доклад, Специальный докладчик подчеркнул его предварительный характер и важность его рассмотрения в совокупности с всеобъемлющим меморандумом секретариата. Цель доклада – конкретизировать некоторые основные послышки, способные дать пищу для обсуждения в Комиссии и стимулировать его, в частности в вопросе о сфере охвата данной темы и подходе к ее рассмотрению.

218. В связи с общей сферой охвата темы Специальный докладчик напомнил, что, хотя название темы является широким, не существует никаких официальных документов, которые могли бы пролить свет на то, почему Комиссия предпочла говорить не о "чрезвычайной помощи" или "содействии", а о "защите людей", которая представляла собой основной аспект, отмеченный секретариатом в его первоначальном предложении, внесенном в Рабочую группу по долгосрочной программе работы. По мнению Специального докладчика, "защита людей" имеет более широкие коннотации. Более того, акцент на индивида в качестве жертвы бедствия предполагает, что он становится бенефициаром некоторых прав, что подразумевает необходимость применения правозащитного подхода, на основе которого будут формироваться оперативные механизмы защиты. Хотя понятие защиты не предполагает, что лица, пострадавшие в результате бедствий, представляют собой в качестве таковых отдельную правовую категорию, жертвы таких бедствий сталкиваются с особой конкретной ситуацией со специфическими потребностями, требующими удовлетворения. Помимо жертв, будет также необходимо принять во внимание множественность субъектов, вовлеченных в ситуации бедствия.

219. Специальный докладчик отметил также, что понятие бедствия, не являющееся юридическим термином, а также его классификация влияют на сферу охвата данной темы. При оценке термина важно понимать, что особое значение имеет не только сам факт бедствия, но и весь круг связанных с ним аспектов: причина⁵⁹⁶, продолжительность⁵⁹⁷ и контекст⁵⁹⁸. Следовательно, приня-

⁵⁹⁶ В зависимости от причин бедствия, как правило, подразделяются на две категории: стихийные бедствия (например, землетрясения, цунами и извержения вулканов) и антропогенные бедствия (например, разлив нефти, ядерные аварии и вооруженные конфликты).

⁵⁹⁷ В зависимости от продолжительности бедствия подразделяются на наступающие внезапно (например, ураганы) и наступающие постепенно (ползучие) (например, засуха, нехватка продовольствия или неурожай).

⁵⁹⁸ В зависимости от контекста бедствия могут проявляться в качестве простой или сложной чрезвычайной ситуации. В Орга-

(продолжение сноски на следующей стр.)

тие широкого подхода к защите влечет за собой целый ряд последствий.

220. Во-первых, это подразумевает рассмотрение всех бедствий как стихийных, так и антропогенных. Во-вторых, это предполагает рассмотрение вопросов, связанных с различными стадиями бедствия, а именно с ситуациями, имеющими место до, во время и после бедствия, которым соответствуют, хотя и необязательно совпадают с ними, понятия предупреждения и смягчения последствий, реагирования и восстановления⁵⁹⁹. По мнению Специального докладчика важно применять комплексный подход. При разработке норм защиты людей в процессе кодификации и прогрессивного развития необходимость в защите является в равной степени насущной во всех ситуациях с учетом их сложности. Более того, не всегда легко дифференцировать разные причины и контексты или провести различие с точки зрения продолжительности. Вместе с тем, Специальный докладчик с готовностью согласился с тем, что при таком комплексном подходе вооруженный конфликт *per se* не будет включаться в сферу охвата данной темы.

221. В-третьих, в связи с понятием защиты необходимо будет рассмотреть вопрос о том, отличается ли оно от реагирования, чрезвычайной помощи и содействия или же охватывает все эти аспекты. По его мнению, это понятие является всеохватывающим, покрывая конкретные аспекты реагирования, чрезвычайной помощи и содействия. Хотя защита *lato sensu* носит всеохватывающий характер, при правозащитном подходе речь будет идти *stricto sensu* об определенной специфичности прав, которые необходимо будет уточнить. Различие между защитой *lato sensu* и защитой *stricto sensu* относится к сфере толкования, причем вторая ее категория фокусируется на задействуемых правах.

222. В-четвертых, широкий подход предполагает необходимость оценки "напряжений", лежащих в основе связи между защитой и принципами суверенитета и невмешательства, равно как и уяснение концептуальных рамок, характеризующих защиту. С точки зрения лиц, пострадавших от стихийных бедствий, особого

(продолжение сноски 598)

низации Объединенных Наций сложная чрезвычайная ситуация, как правило, определяется как гуманитарный кризис в какой-либо стране, районе или обществе, при котором происходит полное или значительное разрушение властных структур в результате внутреннего или внешнего конфликта и который требует международной реакции, выходящей за рамки мандата или возможностей какого-либо одного учреждения и/или осуществляемой страновой программы Организации Объединенных Наций.

⁵⁹⁹ Понятие реагирования по времени ограничено этапом бедствия. Чрезвычайная помощь представляет собой более широкое понятие, которое, как и содействие, включает этап до бедствия, а также этап после немедленного реагирования. Оказание помощи можно описать как наличие и распределение товаров, материалов и услуг, насущно необходимых для выживания населения. Мероприятия по восстановлению справедливо увязаны с этапом реагирования, когда удовлетворяются непосредственные потребности людей, пострадавших в результате бедствия. Восстановление выражается в проведении восстановительных мероприятий, однако его следует отличать от деятельности по развитию, которую можно описать как оказание поддержки и осуществление самостоятельных стратегий в области развития.

внимания требует наличие права на гуманитарную помощь. С одной стороны, МС в деле *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* указал, что "не может быть сомнений в том, что положение о строго гуманитарной помощи лицам или силам в другой стране, независимо от их политических связей или целей, не может рассматриваться как незаконное вмешательство или как действия, иным образом противоречащие международному праву"⁶⁰⁰. Однако, с другой стороны, подобная трактовка на практике в определенном смысле наталкивается на традиционный подход к принципам суверенитета и невмешательства. Более того, необходимо уделить пристальное внимание связи между данной темой и возникающими новыми концепциями, такими, как ответственность за защиту, которая, применительно к бедствиям, предполагает ответственность за предупреждение, реагирование и помощь, а также за восстановление. Специальный докладчик подчеркивает, что целесообразность расширения концепции ответственности за защиту и ее актуальность для настоящей темы требуют более тщательного изучения; даже если признать наличие ответственности в контексте защиты и помощи лицам в случае бедствий, ее последствия будут неясны⁶⁰¹.

223. В отношении источников права, которые Комиссии необходимо рассмотреть в рамках данной темы для разработки базовых стандартов обращения, применимых к пострадавшим, Специальный докладчик отмечает, что понятие защиты людей в международном праве не ново. Существует особое соотношение между понятием защиты людей, пострадавших от бедствий, и связанными с этим правами и обязательствами, а также с влияющими на защиту режимами, действующими в международном гуманитарном праве, в международном праве прав человека и в международном праве, касающемся беженцев и внутренне перемещенных лиц. Такие режимы, основанные на исходной предпосылке защиты людей при любых обстоятельствах и подчеркивающие сущностную универсальность гуманитарных принципов

⁶⁰⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 14, at p. 124. Суд заявил "характеристики такой помощи, изложены в первом и втором основополагающих принципах, провозглашенных на двадцатой Международной конференции Красного Креста:

"Движение Красного Креста, порожденное стремлением оказывать помощь всем раненым на поле боя без исключения или предпочтения, старается при любых обстоятельствах как на международном, так и на национальном уровне – предотвращать и облегчать страдания человека. Оно призвано защищать жизнь и здоровье людей и обеспечивать уважение к человеческой личности. Оно способствует достижению взаимопонимания, дружбы, сотрудничества и прочного мира между народами"

и что

"Оно не проводит никакой дискриминации по принципу национальности, расы, религии, класса или политических убеждений. Оно лишь стремится облегчить страдания людей, и в первую очередь тех, кто находится в чрезвычайных ситуациях бедствия" (*ibid.*, pp. 124–125).

⁶⁰¹ В частности, не ясны степень, в которой ответственность создает права для третьих сторон, содержание таких прав, пути их задействования, а также вопрос о том, являются ли они индивидуальными или коллективными.

пов, являются взаимодополняющими. Более того, при разработке четких рамок темы было бы полезно рассмотреть такие принципы, как гуманность, беспристрастность, нейтральность и недискриминация, а также принципы суверенитета и невмешательства.

224. Характерный для последнего времени акцент на разработку норм касается оперативных аспектов, как об этом свидетельствует Руководство по организации работы на местах, регулированию международной чрезвычайной помощи в случае бедствий и международного содействия в первоначальном восстановлении⁶⁰². Существует отдельный корпус применимых правовых норм, касающихся международного реагирования и помощи в случае бедствий. Хотя всеобъемлющего универсального правового акта нет, имеется целый ряд многосторонних договоров, в том числе на региональном и субрегиональном уровнях. Релевантным является и национальное законодательство. Существует также значительное число двусторонних договоров, трактующих вопросы сотрудничества и помощи. Кроме того, этот корпус правовых норм дополняется многочисленными документами "мягкого права", применимыми к деятельности по оказанию гуманитарной помощи в случае бедствий, в частности решениями органов Организации Объединенных Наций и других международных организаций, а также неправительственных организаций (НПО).

225. Специальный докладчик отмечает, что Комиссия сталкивается со сложной и весьма актуальной в настоящее время задачей, как об этом свидетельствуют недавние бедствия, и имеет возможность рассмотреть имеющиеся источники, оставаясь при этом твердо приверженной целям своего мандата, определенного в Положении о Комиссии, а именно целям кодификации и прогрессивного развития международного права в этой области. Эта работа носит новаторский характер, и необходимо осознавать, что окончательный проект должен быть в максимально возможной степени прагматичным для удовлетворения реальных потребностей. Помимо государственных субъектов, такая работа потребует проведения консультаций с международными организациями, НПО и коммерческими структурами.

2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕНИЙ

226. Члены Комиссии приветствовали тот факт, что в предварительном докладе определены ключевые и сложные вопросы, которые надлежит затронуть при обсуждении сферы охвата темы, и вместе с тем сняты возможные сомнения в отношении целесообразности для Комиссии заниматься этой темой. Недавние цунами, ураганы, циклоны, землетрясения и внезапные наводнения в различных частях мира ярко продемонстрировали своевременность рассмотрения данной те-

мы и масштабы проблем, которые предстоит решать. Члены Комиссии высоко оценили также меморандум секретариата.

а) Правозащитный подход к теме

227. Ряд членов Комиссии согласился с применением правозащитного подхода при рассмотрении данной темы, как это предложил Специальный докладчик. Было отмечено, что подобный подход важен, поскольку он придает первостепенное значение человеческим потребностям с учетом сопутствующих последствий, которые порождают обязательства и ответственность общества перед индивидами. Такой подход, прочно укоренившийся в позитивном праве, приближался бы, в частности, к международному гуманитарному праву, международному праву прав человека, международному беженскому праву и праву, касающемуся внутренне перемещенных лиц, без прямого копирования этих отраслей права.

228. Тем не менее, по мнению некоторых членов Комиссии, необходимо найти общее понимание сути правозащитного подхода для целей данной темы. Согласно одной точке зрения, правозащитный подход следует рассматривать не только в плане предоставления защиты индивиду, но также и с учетом общественных интересов, в частности уязвимых групп, памятуя об обязательствах и ограничениях применительно к государству, пострадавшему от бедствия. Поскольку право прав человека допускает некоторые отступления в период чрезвычайного положения, можно провести аналогии, определив, какие права и обязательства будут действовать в ситуациях бедствия. Более того, правозащитный подход не исключает прав пострадавших на гуманитарную помощь; необходимо уважать права пострадавших государств, в частности их суверенитет, и, в соответствии с принципом субсидиарности, – их главную роль в инициировании, организации, координации и осуществлении мероприятий по оказанию гуманитарной помощи, которые не должны осуществляться в одностороннем порядке, при этом подчеркивалось, что правозащитный подход не следует рассматривать как несовместимый с принципами суверенитета и невмешательства или противоречащий им.

229. Некоторые члены Комиссии, считая, что правозащитный подход фокусируется на правах человека пострадавшего лица, отметили, что такой подход, по видимому, не всегда будет полезным. Подчеркивая своевременный характер и четкую прорисовку темы, а также сопутствующие ей большие ожидания, некоторые члены отметили необходимость тщательной оценки Комиссией того, действительно ли правозащитный подход будет наиболее подходящим для удовлетворения таких ожиданий. В этой связи чрезвычайно важно определить, какие последствия будут вытекать из правозащитного подхода, в частности, потребует ли такой подход решения вопросов о путях обеспечения подобных прав. В этой связи было заявлено, что, хотя права лиц, затрагиваемых бедствиями, представляют собой важную часть основного содержания данной темы, следует уделить главное внимание обязательствам, которые

⁶⁰² Принято на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, 26–30 ноября 2007 года; см Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Введение в Типовой закон о содействии и регулировании международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ*, Женева, 2008 год.

принимаются для облегчения деятельности по защите таких лиц. Подобные обязательства могут охватывать многих субъектов, включая пострадавшее государство и государства, оказывающие помощь, а также международные и неправительственные организации.

b) Сфера охвата темы

230. Некоторые члены Комиссии согласились с предложением Специального докладчика применять широкий подход при рассмотрении данной темы. В этой связи было подтверждено, что тема по замыслу Комиссии должна в целом фокусироваться на индивидах в различных ситуациях бедствия. Некоторые другие члены Комиссии сочли широкий подход приемлемым, поскольку на более поздней стадии будет несложно сузить сферу охвата, исходя из более широкой перспективы, нежели расширять ее, исходя из более узкой перспективы. Более того, это не исключает возможности применения поэтапного подхода при разработке данной темы, начиная со стихийных бедствий.

Сфера охвата *ratione materiae*

231. Некоторые члены Комиссии подчеркнули необходимость определения понятия "защиты" для целей данной темы. В ходе этой деятельности необходимо будет определить права и обязанности различных субъектов в ситуации бедствия. Речь могла бы идти также о правах и обязанностях международного сообщества в целом, что будет способствовать прояснению содержания обязательств *erga omnes*. Отмечалось, что целый ряд прав человека имеют отношение к ситуации бедствия, включая право на жизнь, право на питание, право на водоснабжение, право на достаточное жилище или кров, одежду и санитарные услуги и право не подвергаться дискриминации. Делалась также ссылка на статью 11 Конвенции о правах инвалидов, в соответствии с которой государства обязаны обеспечивать защиту и безопасность инвалидов в различных ситуациях, включая бедствия⁶⁰³. Признавая роль негосударственных субъектов в оказании помощи, члены Комиссии отметили, что их обязательства не должны учитываться в определении понятия ответственности за защиту. Некоторые члены Комиссии отметили необходимость подчеркнуть первоочередную роль пострадавшего государства в качестве основного принципа и дополнительную и вспомогательную роль других субъектов в качестве всеохватывающего понятия с точки зрения международного сотрудничества и солидарности. Аналогичным образом важно рассмотреть вопрос о содержании права на инициативу, поскольку оно связано с деятельностью таких субъектов в ситуациях бедствия.

⁶⁰³ "Государства-участники принимают в соответствии со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право прав человека, все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия".

232. Высказываясь по вопросу о возможном определении бедствия, поскольку в международном праве не существует его общепризнанного определения, некоторые члены Комиссии отметили, что определение опасности в Хиогской рамочной программе действий⁶⁰⁴ является полезной отправной точкой, однако его следует уточнить, не ограничиваясь простым принятием формулировки общего характера. Вместе с тем некоторые члены Комиссии сочли это определение слишком широким. Было высказано мнение о том, что хорошую основу для будущей работы⁶⁰⁵ дает определение, содержащееся в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и операций по оказанию помощи.

233. Некоторые члены Комиссии отметили важность того, чтобы сфера охвата темы не ограничивалась стихийными бедствиями; страдания людей не зависят от происхождения бедствия. Цель, лежащая в основе защиты, охватывает все бедствия независимо от их причины. Действительно, в научных кругах все шире признается тот факт, что деятельность человека способствует возникновению стихийных бедствий, например обезлесение является фактором, содействующим наводнениям. Кроме того, во многих случаях бедствия связаны со сложными чрезвычайными ситуациями и не всегда просто определить, является их причина естественной или антропогенной.

234. Некоторые другие члены, однако, подчеркнули, что основное внимание следует уделить стихийным бедствиям; антропогенные бедствия должны приниматься во внимание лишь в том случае, если они достигают определенного порога, например, если они имеют такие же последствия, как стихийные бедствия. В то же время ряд членов Комиссии высказали мнение о том, что никакой возможный порог не будет функциональным. Кроме того, с политической точки зрения стихийные бедствия представляются менее "чувствительными", чем антропогенные и во многих случаях такие ан-

⁶⁰⁴ Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин см. доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в Кобе, Хёго, Япония, 18–22 января 2005 года (A/CONF.206/6 и Corr.1), резолюция 2.

"Потенциально пагубное физическое явление, событие или деятельность человека, которые могут приводить к гибели людей или нанесению им телесных повреждений, причинению ущерба имуществу, нарушению функционирования социальных или экономических систем или ухудшению состояния окружающей среды. Опасности могут включать скрытые условия, несущие в себе будущие угрозы, и могут обуславливаться различными причинами: природными (геологическими, гидрометеорологическими и биологическими) или вызванными процессами жизнедеятельности человека (ухудшение состояния окружающей среды и техногенные опасности)".

⁶⁰⁵ Пункт 6 статьи 1 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи гласит:

"Бедствие" означает серьезное нарушение функционирования общества, которое создает серьезную, широкую угрозу для жизни и здоровья людей, имущества или окружающей среды, независимо от того, вызвано ли оно аварией, силами природы или деятельностью человека и возникло внезапно или в результате сложного, длительного процесса.

тропогенные бедствия, как ядерные и промышленные аварии, а также разливы нефти, уже подлежат международному регулированию.

235. Высказывалось также мнение о том, что проведение различия между стихийными и антропогенными бедствиями не решает всех проблем с определением. Ключевой элемент заключается в установлении того, можно ли характер потребностей в столь широком спектре обстоятельств подвести под понятие бедствия и можно ли разработать какой-либо эффективный режим, охватывающий все эти потребности.

236. Для некоторых членов Комиссии охрана окружающей среды – и это вытекает из названия темы – прямо не является частью режима защиты. Более того, она уже эффективно регулируется. В то же время некоторые другие члены высказались за возможность включения окружающей среды и имущества в сферу охвата темы, если они связаны с защитой людей, например в тех случаях, когда какое-либо бедствие затрагивает или угрожает затронуть жизнь, достоинство и элементарные основные потребности людей. По мнению других, поскольку экологические бедствия станут элементом широкого подхода, охватывающего как стихийные, так и антропогенные бедствия, ущерб окружающей среде или имуществу не следует исключать a priori.

237. Несколько членов Комиссии согласились с исключением вооруженных конфликтов из сферы охвата темы. Такое исключение будет оправданным как раз потому, что в качестве *lex specialis* разработан четкий режим регулирования таких конфликтов. Кроме того, необходимо проявить осторожность, чтобы не допустить подрыва международного гуманитарного права. Некоторые другие члены, со своей стороны, отметили, что сам вопрос об исключении следует рассмотреть позже. В ряде случаев, например в сложных чрезвычайных ситуациях, стихийное бедствие усугубляется продолжающимся вооруженным конфликтом. Более того, вопросы о помощи в правовых нормах, касающихся внутренних вооруженных конфликтов, не урегулированы столь ясно, как в правовых нормах, имеющих отношение к международным вооруженным конфликтам; пробел в регулировании может потребовать более подробного анализа в контексте бедствий.

Сфера охвата *ratione personae*

238. Помимо пострадавших людей, необходимо рассмотреть статус, права и обязательства тех, кто оказывает чрезвычайную помощь, включая другие государства, международные организации и НПО. Говорилось также о необходимости более подробно изучить вопрос о том, должно ли понятие защиты "людей" охватывать как физических, так и юридических лиц.

Сфера охвата *ratione temporis*

239. Некоторые члены Комиссии согласились со Специальным докладчиком относительно необходимости учитывать различные этапы бедствия и рассматривать, в надлежащих случаях, вопросы, касающиеся преду-

преждения, оказания помощи и восстановления. В то же время отмечалось, что необходимо проявлять осторожность, чтобы не расширить чрезмерно сферу охвата темы; действительно, в определенных случаях на разных этапах будут возникать разные права и обязанности, которые следует определить для каждого отдельного этапа, поскольку некоторые права могут быть более важными на одном этапе, чем на других. Это потребует определения областей права, которые нуждаются в развитии, и приведет к возникновению конкретных практических обязательств государств на каждом этапе. В этой связи некоторые другие члены высказались за уделение приоритетного внимания – по крайней мере, пока – мерам реагирования и оказанию помощи сразу же после бедствия наряду с мерами предупреждения на этапе до бедствия. Важно также рассмотреть вопрос о том, обладают ли наступающие внезапно стихийные бедствия особенностями, которые потребуют иного к ним отношения по сравнению с "ползучими" бедствиями.

Сфера охвата *ratione loci*

240. По мнению некоторых членов Комиссии, характер данной темы таков, что не важно, произошло бедствие на территории одного государства или оно имеет трансграничные последствия. Тем не менее подчеркивалось, что, вероятно, целесообразно изучить вопрос о том, возникают ли специфические проблемы в случае бедствий, затрагивающих одно государство или множество государств, что могло бы потребовать смены акцентов.

с) *Право на гуманитарную помощь*

241. Несколько членов Комиссии согласились с предложением о том, что усилия по оказанию гуманитарной помощи исходят из принципов гуманности, беспристрастности и нейтралитета. Также важны принцип недискриминации, принцип солидарности и международное сотрудничество. Кроме того, суверенитет и территориальная целостность являются руководящими принципами для координации оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Некоторые члены заявили, что из суверенитета вытекают обязанности государств по отношению к проживающим на их территории лицам, включая обязанность по защите. Принципы суверенитета и невмешательства не являются оправданием для действий, в результате которых жертвы лишаются доступа к помощи. В то же время, поскольку из суверенитета и невмешательства вытекают как негативные, так и позитивные обязательства, Комиссии необходимо будет, хотя возникающие при этом вопросы противоречивы, рассмотреть конкретные обстоятельства, в частности ситуации, когда на фоне продолжающихся страданий людей то или иное государство проявляет упорство и отказывается от помощи или угнетает свой собственный народ.

242. Касаясь конкретно права на гуманитарную помощь, некоторые члены выразили сомнения в его существовании, если считать, что из него вытекает право навязывать помощь государству, которое противится такой помощи, и они настоятельно призвали Специаль-

ного докладчика исходить из посылки о том, что такого права нет. Такое право вступило бы в коллизию с принципами суверенитета и невмешательства, противоречило бы необходимости получения согласия пострадавших государств, как это предусмотрено в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, в частности в приложении к резолюции 46/182 от 19 декабря 1991 года⁶⁰⁶, и не нашло поддержки в практике государств. О необходимости отрицания такого права говорят и неоспоримые политические соображения: им можно легко злоупотреблять и оно порождает двойной стандарт.

243. Однако некоторые другие члены Комиссии отметили, что вместо того, чтобы толковать право на гуманитарную помощь как "право навязывать помощь", разумнее его понимать как "право оказывать помощь"; такой подход соответствовал бы аргументации МС по *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*⁶⁰⁷. Высказывалось также мнение о том, что если пострадавшее государство не в состоянии выполнить свое обязательство по оказанию своевременной помощи своему страдающему народу, то на него следует возложить обязательство запрашивать внешнюю помощь.

244. Некоторые члены Комиссии отметили, что право на гуманитарную помощь считается индивидуальным правом, которое осуществляется обычно коллективно и должно быть признано имплицитным в международном гуманитарном праве и в международном праве прав человека. Неуважение этого права квалифицируется как нарушение основных прав на жизнь и человеческое достоинство.

245. По мнению некоторых других членов Комиссии, обсуждать содержание такого права пока преждевременно; оно может стать позднее предметом подробного анализа Специального докладчика.

246. Отмечалось также, что резолюция о гуманитарной помощи, принятая в 2003 году Институтом международного права, является полезным указанием на ряд подлежащих обсуждению проблем и на их возможные решения⁶⁰⁸.

Значение ответственности за защиту

247. Отметив, что Специальный докладчик, как представляется, пытается положить в основу рассмотрения темы ответственность за защиту, некоторые члены ука-

зали, с учетом широкого подхода к теме, на неизбежность постановки вопроса о значении этой ответственности и анализа различных спорных моментов. В своем будущем докладе Специальный докладчик мог бы коснуться данного аспекта, и в этой связи были выделены другие соответствующие изменения в рассматриваемой области⁶⁰⁹. Некоторые члены отметили также связь между защитой и аспектами безопасности людей, которую необходимо тщательно изучить.

248. Ряд других членов Комиссии выразили сомнения в существовании ответственности за защиту, особенно в контексте бедствий. Ее возникновение в качестве принципа ограничено чрезвычайными обстоятельствами, а именно ситуациями, связанными с периодическими и грубыми нарушениями прав человека, и ее нельзя легко увязать с оказанием помощи в случае бедствия без поддержки соответствующего государства. В этой связи указывалось также на то, что в Итоговом документе Всемирного саммита упоминается обязанность каждого государства защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Международное сообщество должно при любых обстоятельствах действовать через Организацию Объединенных Наций в соответствии с главами VI и VII Устава Организации Объединенных Наций⁶¹⁰. Некоторые члены Комиссии не увидели никакой убедительной причины невозможности распространить такую ответственность или перенести ее на ситуации, связанные с бедствиями.

249. Некоторые члены сочли, что ответственность за защиту имеет отношение к гуманитарному вмешательству. Поэтому Комиссии следует проявлять осторожность в своем подходе. Ряд других членов Комиссии подчеркнули, что эта ответственность остается прежде всего политической и моральной концепцией, правовые параметры которой еще предстоит установить, и не вносит изменений в нормы права, касающиеся применения силы. По мнению других членов, однако, ответственность за защиту существует как правовое обязательство без обязательной увязки с применением силы.

250. Некоторые другие члены Комиссии подчеркнули, что данную тему можно изучать независимо от рассмотрения вопроса о том, существует ли ответственность за защиту.

⁶⁰⁶ Пункт 3 приложения: "Суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. В этой связи гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей стороны и в принципе на основе просьбы пострадавшей стороны".

⁶⁰⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment (см. сноску 600, выше).

⁶⁰⁸ 2003 Resolution on Humanitarian Assistance of the Institute of International Law, 2 September 2003, Bruges Session, 2003, Sixteenth Commission, Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70 (2003), Session of Bruges (2003), Part II.

⁶⁰⁹ См., например, доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, озаглавленный "Более безопасный мир: наша общая ответственность" (A/59/565 и Согг.1); доклад Генерального секретаря, озаглавленный "При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех" (A/59/2005 и Add.1-3); и доклад Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, озаглавленный "Ответственность за защиту", размещенный в Интернете на сайте www.responsibilitytoprotect.org; и Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года).

⁶¹⁰ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года (см. сноску, выше).

d) *Источники, имеющие отношение к рассмотрению темы*

251. Было признано, что работа Комиссии основана, по всей вероятности, в большей степени на *lex ferenda*, чем на *lex lata*. Поэтому крайне важно осмысленно приступить к процессу систематизации. Есть определенные юридические права и обязанности, которые могут быть признаны таковыми в каком-либо юридическом документе, подготовленном Комиссией. В то же время, есть также моральные права и обязанности, которые следует рекомендовать *de lege ferenda*. По мнению некоторых членов Комиссии, хотя при определении оптимальных методов практика негосударственных субъектов может быть релевантной, она не должна иметь значения при формировании обычая или толковании договорного права.

252. Некоторые члены подчеркнули, что Комиссии следует сохранять верность ее мандату и концентрировать свои усилия на правовых аспектах данного вопроса с акцентом на *lex lata* и, при необходимости, с учетом *lex ferenda*.

253. Предлагалось также уделить первоочередное внимание решению практических проблем, концентрации усилий на областях, где проявляется дефицит норм, учету уроков, усвоенных в рамках уже случившихся бедствий. Такой подход будет предпочтительным, ибо он ограничит нынешнюю широкую сферу охвата темы и позволит Комиссии эффективно содействовать разработке правовых норм в отношении бедствий. В этой связи необходимо также более четко определить области, которые требуют принятия свода статей или руководящих принципов по данной теме, и уделить приоритетное внимание тем проблемам, с которыми сталкиваются люди во время бедствий. В то же время, отмечалось, что важно не дублировать работу, которую уже провели другие форумы, например в ходе разработки Типового закон о содействии и регулировании международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятых на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца⁶¹¹.

254. Согласившись с тем, что при рассмотрении данной темы следует учитывать международное гуманитарное право, право прав человека, беженское право и право, касающееся внутренне перемещенных лиц, некоторые члены Комиссии отметили, что и другие области права, например нормы международного права об иммунитетах и привилегиях, таможенное право и право о транспортных перевозках, также имеют отношение к данной теме. Кроме того, говорилось о необходимости избегать детального копирования таких норм.

255. Отмечалось также, что значение обычного международного права для данной темы не столь второстепенно; оно закрепляет ряд общих принципов, таких, как суверенитет и невмешательство, принцип сотрудниче-

ства и клаузулу Мартенса, которые крайне важны для данной темы.

256. Соответственно, Комиссии было предложено не только стремиться к разработке свода норм поведения для соответствующих субъектов, но и рассмотреть такие институциональные аспекты, как создание специализированного учреждения для координации мер реагирования и помощи при широкомасштабных бедствиях. В этой связи отмечалась также необходимость оценить и проанализировать ту роль, которую играют Организация Объединенных Наций и НПО, а также возникающие в этой области проблемы.

e) *Будущая программа работы и окончательная форма*

257. Соглашаясь со Специальным докладчиком, некоторые члены Комиссии отметили, что принять решение о форме желательно на сравнительно ранней стадии рассмотрения данной темы. Подчеркивалось также, что поскольку Комиссия будет в большей степени заниматься прогрессивным развитием, чем кодификацией, прагматической целью данного проекта станет разработка свода правовых норм, руководящих принципов и механизмов, которые будут содействовать на практике международному сотрудничеству в рамках реагирования на бедствия. В этой связи некоторые члены высказались в целом за принятие рамочной конвенции, в которой будут определены общие принципы и которая будет ориентиром для разработки специальных или региональных соглашений. Ряд других членов отдали предпочтение не носящим императивного характера руководящим принципам, сочтя их более реалистичным итогом работы.

258. Некоторые члены Комиссии отметили, что принимать решение об окончательной форме преждевременно; такое решение можно отложить на более поздний этап. Пока же на рассмотрение следует вынести проекты статей, что является обычной практикой Комиссии.

259. Специальному докладчику было также предложено представить предварительный план будущей работы, который будет обсужден в рабочей группе, а также другие вопросы, имеющие отношение к данной теме. Ряд других членов сочли создание такой рабочей группы преждевременным. Для более точной оценки возникающих проблем было также признано целесообразным пригласить в надлежащее время для диалога экспертов в этой области из системы учреждений Организации Объединенных Наций и НПО.

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

260. Специальный докладчик выразил благодарность за замечания, высказанные по его предварительному докладу. Он более чем убежден в том, что Комиссия доведет данную тему до успешного завершения, несмотря на ее сложность и будущие вызовы. Высказан-

⁶¹¹ См. сноску 602, выше.

ные подробные замечания помогут Специальному докладчику подготовить будущие доклады. Доведение данного проекта до конца потребует, несомненно, проведения консультаций и установления контактов с ключевыми заинтересованными лицами, включая Организацию Объединенных Наций и Международную федерацию Красного Креста и Красного Полумесяца.

261. В связи с планированием будущей деятельности Специальный докладчик приветствовал ту общую поддержку, которая была оказана использованию широкого подхода к рассмотрению данной темы. В то же время он признал возможным уделить вначале основное внимание стихийным бедствиям, не теряя из вида другие виды бедствий. В этом контексте он напомнил о том, что в принятом в 2006 году в своем докладе Комиссия уже предвосхищала этот подход, когда предлагалось рассмотреть в качестве более насущной задачи деятельность, проводимую в контексте стихийных бедствий, не исключая возможное включение в проводимое исследование международных принципов и норм, регулирующих действия, предпринимаемые в контексте бедствий других типов⁶¹². Действительно, в 2007 году Комиссия просила Секретариат подготовить исследование, вначале ограничивающееся стихийными бедствиями⁶¹³.

262. Признав, что концепция защиты достаточно широка, чтобы охватить три этапа бедствий, Специальный докладчик также отметил, что, по крайней мере на первых порах, следует сосредоточить усилия на мерах реагирования, абсолютно не исключая последующего изучения предупреждения и смягчения последствий, с одной стороны, и восстановления – с другой.

⁶¹² *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), приложение III, пункты 1 и 2, стр. 245.

⁶¹³ *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), пункт 386, стр. 117.

263. Он подчеркнул, что усилия по кодификации, которые учитывают права жертв, имеют более прочные правовые основы. Речь идет о правах, которые можно отстаивать в судебном порядке, а также о связанных с ними правах и обязанностях, возлагаемых на других заинтересованных лиц, на фоне принципов суверенитета, невмешательства и сотрудничества – принципов, которые были подтверждены в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года). Пострадавшее государство не только несет главную ответственность за оказание помощи пострадавшим, его согласие также имеет важнейшее значение для оказания гуманитарной помощи.

264. Кроме того, Специальный докладчик отметил, что Комиссии необходимо будет разработать проекты статей, не предвосхищая их окончательную форму. Цель, поставленная в принятом в 2006 году докладе, заключается в подготовке свода положений, которые служили бы нормативно-правовой базой международной деятельности по оказанию помощи в случае бедствий, уточняли бы ключевые принципы и концепции права и создавали бы тем самым "правовое пространство", где деятельность по оказанию помощи в случае бедствий могла бы проводиться на надежной основе. Этот документ мог бы служить отправным пунктом для ряда конкретных соглашений между различными участниками деятельности, включая Организацию Объединенных Наций, но не ограничиваясь только ею⁶¹⁴. Окончательной формой будет конвенция или декларация, включающая какую-либо модель или руководящие принципы. В этой связи Специальный докладчик обратил внимание на важное значение принятой в Женеве 22 мая 2000 года Рамочной конвенции об оказании помощи в области гражданской обороны.

⁶¹⁴ *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), annex III, пункт 24, стр. 250.