

Глава VII

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

А. Введение

290. На своей пятьдесят девятой сессии (2007 год) Комиссия постановила включить тему "Защита людей в случае бедствий" в свою программу работы и назначить г-на Эдуардо Валенсия-Оспину в качестве Специального докладчика. На той же сессии Комиссия просила секретариат подготовить по этой теме справочное исследование, первоначально ограничивающееся стихийными бедствиями¹³²⁹.

291. На шестидесятой сессии (2008 год) на рассмотрение Комиссии был представлен предварительный доклад Специального докладчика¹³³⁰, в котором прослеживается эволюция защиты людей в случае бедствий, выявляются источники права по данной теме, а также говорится о предыдущих усилиях, направленных на кодификацию и развитие права в данной 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 меморандум секретариата¹³³¹, в котором речь шла главным образом о стихийных бедствиях 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.

292. На шестьдесят первой сессии Комиссии в 2009 году на ее рассмотрении находился второй доклад Специального докладчика¹³³², в котором содержался анализ сферы охвата данной темы *ratione materiae*, *ratione personae* и *ratione temporis* и вопросы, касающиеся определения "бедствия" для целей данной темы, равно как и исследование основной обязанности сотрудничать. В докладе далее 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 Секретариата Организации Объединенных Наций (УКГВ)

¹³²⁹ *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), пункты 375 и 386.

¹³³⁰ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/598.

¹³³¹ Документ A/CN.4/590 и Add.1–3 (отпечатан на mimeографе; доступен в Интернете на веб-сайте Комиссии, документы шестидесятой сессии).

¹³³² *Ежегодник... 2009 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/615.

и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП), на вопросы, адресованные им Комиссией в 2008 году.

293. На своем 3019-м заседании 10 июля 2009 года Комиссия передала проекты статей 1–3 Редакционному комитету при том понимании, что в случае невозможности достижения договоренности по проекту статьи 3 он может быть возвращен на пленарное заседание в целях создания рабочей группы для обсуждения данного проекта статьи. На своем 3029-м заседании 31 июля 2009 года Комиссия получила доклад Редакционного комитета и приняла к сведению проекты статей 1–5, в предварительном порядке утвержденные Редакционным комитетом¹³³³.

В. Рассмотрение темы на данной сессии

294. На данной сессии на рассмотрении Комиссии находился третий доклад Специального докладчика (A/CN.4/629), в котором содержится обзор мнений государств о работе, проделанной Комиссией до настоящего времени, излагаются принципы, на которых основывается защита людей в случае бедствий, в аспекте, касающемся лиц, нуждающихся в защите, и рассматривается вопрос об ответственности пострадавших государств. В докладе содержатся предложения по следующим трем проектам статей: проект статьи 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия), 7 (Достоинство человека) и 8 (Главная ответственность пострадавшего государства).

295. Комиссия рассмотрела третий доклад на своих 3054–3057-м заседаниях, состоявшихся 1–4 июня 2010 года.

296. На своем 3057-м заседании, состоявшемся 4 июня 2010 года, Комиссия передала проекты статей 6–8 Редакционному комитету.

297. На своем 3067-м заседании, состоявшемся 20 июля 2010 года, Комиссия получила доклад Редакционного комитета и приняла к сведению проекты статей 6–9, в предварительном порядке утвержденные Редакционным комитетом (A/CN.4/L.776)¹³³⁴.

¹³³³ Документ A/CN.4/L.758 (отпечатан на mimeографе; доступен в Интернете на веб-сайте Комиссии, документы шестидесятой сессии).

¹³³⁴ Проекты статей, принятые Редакционным комитетом в предварительном порядке, гласили:

"Статья 6. Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и на

298. Комиссия утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 1–5, который был рассмотрен на предыдущей сессии Комиссии, на 3057-м заседании, состоявшемся 4 июня 2010 года (раздел С.1, ниже).

299. На своем 3072-м заседании, состоявшемся 2 августа 2010 года, Комиссия приняла комментарии к проектам статей 1–5 (раздел С.2, ниже).

1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ДОКЛАДЧИКОМ ТРЕТЬЕГО ДОКЛАДА

300. Специальный докладчик пояснил, что его третий доклад был подготовлен на основании дискуссии по второму докладу. В частности, он напомнил, что ему было рекомендовано сосредоточиться на двух вопросах: принципах в дополнение к принципу согласия, непосредственно касающихся защиты людей, включая гуманитарные принципы гуманности, нейтральности и беспристрастности, и на вопросе о главной ответственности пострадавшего государства по защите лиц, находящихся под его территориальной юрисдикцией, что также ставит вопросы, касающиеся фундаментальных принципов суверенитета и невмешательства. Обе группы вопросов стали предметом его третьего доклада.

301. Что касается проекта статьи 6, то Специальный докладчик напомнил, что секретариат в своем меморандуме по вопросу о защите людей в случае стихийных бедствий отмечал, что три принципа нейтральности, беспристрастности и гуманности являются "стержневыми принципами, которые обычно признаются основополагающими для усилий в области гуманитарной помощи вообще"¹³³⁵. Это положение было дополнительно подкреплено недавними обсуждениями основных принципов гуманитарной помощи в Организации Объединенных Наций, а также последними докладами Генерального секретаря. Специальный докладчик далее напомнил о том, что эти принципы регулярно упоминаются в резолюциях Генеральной Ассамблеи и в ряде договоров о мерах гуманитарного реагирования, включая договоры, принятые под эгидой Движения Красного Креста.

основе недискриминации с учетом нужд людей, находящихся в особо уязвимом положении".

"Статья 7. Достоинство человека"

При реагировании на бедствия государства, компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации уважают и защищают достоинство, присущее человеческой личности".

"Статья 8. Права человека"

Люди, пострадавшие в результате бедствий, имеют право на уважение их прав человека".

"Статья 9. Роль пострадавшего государства"

1. Пострадавшее государство, в силу своего суверенитета, обязано обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи и содействия на своей территории.

2. Пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой чрезвычайной помощи и содействия".

¹³³⁵ Документ A/CN.4/590 и Add.1–3 (см. сноску 1331, выше), пункт 11.

302. Принцип нейтральности касается аполитичного характера мер, принимаемых в рамках оказания помощи в случае бедствий. Это подразумевает воздержание субъектов, участвующих в оказании помощи, от совершения действий, которые могут быть расценены как вмешательство во внутренние дела государства, с целью обеспечения адекватного и эффективного реагирования, как предусмотрено проектом статьи 2. Этот принцип также обеспечивает приоритетный характер потребностей лиц, пострадавших в результате бедствия, в усилиях по оказанию помощи.

303. Принцип беспристрастности касается определяющей цели оказания помощи в случае бедствий, что конкретизировано в проекте статьи 2, которая заключается в удовлетворении основных потребностей лиц, пострадавших в результате бедствия, и обеспечении полного уважения их прав. Этот принцип состоит из трех компонентов: недискриминации, соразмерности и беспристрастности как таковой. Принцип недискриминации, изначально разработанный в контексте международного гуманитарного права, также стал фундаментальным положением права прав человека и отражен в пункте 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций. В соответствии с принципом соразмерности реагирование на бедствие должно быть пропорционально степени причиненных страданий и чрезвычайности. В соответствии с этим принципом учитывается возможность нехватки времени и средств, а также необходимость определенной гибкости и определения приоритетов. Что касается аспекта беспристрастности, то он касается обязанности не проводить существенного различия между лицами на основании каких-либо критериев, помимо их потребностей.

304. Специальный докладчик отметил, что принцип гуманности является давно установленным принципом международного права. В современном значении он представляет собой краеугольный камень защиты лиц в международном праве и служит точкой пересечения международного гуманитарного права и международного права прав человека. Соответственно, его можно считать вдохновляющей идеей договоров о защите лиц в случае бедствий и выражением общих ценностей, служащих руководящими принципами в международной системе в целом как во время конфликтов, так и в мирное время. Он решил включить этот принцип в проекты статей, поскольку он равным образом применим во времена кризисов, обусловленных бедствиями.

305. Относительно проекта статьи 7 о достоинстве человека Специальный докладчик напомнил, что у Комиссии уже была возможность обсудить это понятие в контексте рассмотрения темы высылки иностранцев. Как представляется, было достигнуто согласие относительно того, что это не право человека как таковое, а скорее основополагающий принцип, служащий источником всех прав человека. Хотя он тесно связан с принципом гуманности, в проекте статьи 6 тем не менее он от него отличается. Было отмечено, что достоинство человека включено в качестве основного элемента во Всеобщую декларацию

прав человека 1948 года¹³³⁶, а также в многочисленных договорах о правах человека, заключенные на универсальном и региональном уровнях. Оно также является одним из основных принципов защиты прав человека в национальных правовых системах. Включая принцип человеческого достоинства вместе с гуманитарными принципами, конкретизированными в проекте статьи 6, Специальный докладчик стремился создать полноценные рамки, гарантирующие уважение защиты прав человека лиц, пострадавших в результате бедствия, тем самым устранив необходимость составления перечня конкретных прав.

306. Проект статьи 8 стал результатом понимания, достигнутого в Редакционном комитете в 2009 году после принятия проекта статьи 5, о том, что будет сформулировано положение о главной ответственности пострадавшего государства. Он отразил принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела, оба из которых универсально признаны в качестве основ международного права. Принцип суверенитета, основанный на фундаментальной концепции суверенного равенства и общепринятый в международном праве, подразумевает свободу и независимость государств и их исключительное право осуществлять свои функции на своей территории. Близко связан с этим принципом принцип невмешательства во внутренние дела других государств, также прочно укоренившийся в международном праве и служащий обеспечению суверенного равенства между государствами.

307. По его мнению, нет никаких сомнений в том, что затронутое бедствием государство имеет право принимать легитимные меры для обеспечения защиты лиц на своей территории. Как следствие этого, другие субъекты, будь то международные организации или государства, не могут в одностороннем порядке вмешиваться в процесс реагирования. Вместо этого они должны действовать в соответствии с проектом статьи 5 об обязанности сотрудничать. Это не означает, что такое суверенное право должно быть абсолютным. Специальный докладчик напомнил, что существуют минимальные международные нормы, включая гарантии прав человека, которые необходимо соблюдать. Принципы суверенитета и невмешательства сами по себе являются отправной, а не заключительной точкой и предполагают как права, так и обязанности. Он также подтвердил свое намерение в своем следующем докладе пояснить сферу охвата и ограничения осуществления пострадавшим государством своей основной обязанности. Было также отмечено, что в международном праве прочно закрепилось мнение о том, что правительство затронутого бедствием государства может лучше всего оценить серьезность чрезвычайной ситуации и принять меры реагирования. Следствием этого стало то, что пострадавшие государства несут главную ответственность за обеспечение защиты лиц в случае бедствий путем содействия, координации и контролирования деятельности по оказанию помощи на их территории.

308. Кроме того, во многих международных документах прямо или косвенно признается, что международные операции по оказанию помощи в случае бедствий могут осуществляться только при наличии согласия пострадавшего государства. В то время как обязанность координировать помощь и содействовать ей является внутренним аспектом главной ответственности пострадавшего государства, требование получения согласия этого государства является аспектом внешним, поскольку оно регулирует взаимоотношения с другими государствами и органами. Требование о согласии является следствием принципов суверенитета и невмешательства и применяется в течение всего периода оказания помощи внешними субъектами.

2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕНИЙ

а) Проект статьи 6 (*Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия*)¹³³⁷

309. Была высказана поддержка включения ссылки на гуманитарные принципы, применимые к реагированию на бедствия. Они были охарактеризованы как важные гарантии взаимоотношений между соответствующими субъектами, при этом также обеспечивающие приоритетный характер потребностей пострадавших лиц. Также была высказана точка зрения о том, что эти три принципа прочно закреплены в международном праве, о чем свидетельствует целый ряд международных договоров. В то же время отмечалось, что между государствами могут существовать возможные расхождения и конфликты политического, идеологического, религиозного и культурного характера, которые могут препятствовать усилиям по оказанию своевременной и эффективной помощи. В перспективном плане не рекомендуется отходить от этих принципов без серьезной причины, поскольку они столь прочно закреплены. Вместе с тем высказывалось мнение о том, что, хотя они и являются важными принципами Международного движения Красного Креста, не ясно, являются ли они принципами международного права.

310. Было высказано мнение о том, что принцип гуманности является основополагающим для защиты лиц в международном праве, поскольку в соответствии с ним в центре процесса оказания помощи находится именно пострадавшее лицо и признаются его права и потребности. Кроме того, он служит важным критерием, определяющим действия субъектов, оказывающих гуманитарную помощь. Согласно другой точке зрения, ссылки на "принцип гуманности" в основном содержатся в договорах, не носящих обязывающего характера, и в значительной мере зависят от контекста.

311. Также была поддержана идея о включении принципа нейтралитета, который обязывает оказывающих помощь субъектов делать все возможное для обеспечения того, чтобы принимаемые ими меры были

¹³³⁷ Проект статьи 6 гласил:

"Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности".

¹³³⁶ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

направлены исключительно на ликвидацию последствий бедствия в соответствии с гуманитарными принципами. Отмечалось, что принцип нейтралитета является следствием обязанности уважать суверенитет государств. Вместе с тем некоторые члены высказывали сомнения относительно включения принципа нейтралитета, который традиционно используется в контексте вооруженного конфликта. Было также высказано мнение, согласно которому аспект недопустимости вмешательства во внутренние дела государства полнее всего охватывается принципом беспристрастности. Также предлагалось заменить ссылку на принцип нейтралитета ссылкой на принцип недискриминации.

312. Была высказана точка зрения, согласно которой принцип беспристрастности является общепринятым. Также отмечалось, что оказание помощи в первую очередь уязвимым группам само по себе не будет нарушением элемента недискриминации в рамках более широкого принципа беспристрастности. Вместе с тем высказывались сомнения относительно требования соразмерности. Утверждалось, что учет потребностей пострадавших лиц является не единственным важным аспектом. Необходимо учитывать и другие факторы, такие как экономические аспекты, связанные с возможностью оказания помощи. Другими словами, не всегда возможно требовать, чтобы оказываемая помощь была соразмерна потребностям. Таким образом, важно проводить оценку соразмерности с учетом каждого конкретного случая, принимая во внимание существующие реалии. Что касается аспекта беспристрастности как такового, то было высказано мнение, что его следует более четко отразить в этом положении путем включения ссылки на обязательство не проводить субъективных различий между пострадавшими лицами.

313. Также отмечалось, что принцип гуманности не влечет за собой конкретных обязательств, что отличает его от принципов нейтралитета (невмешательства) и беспристрастности (недискриминации). Поэтому было предложено провести различие между принципом гуманности и двумя другими принципами либо путем замены слов "осуществляется в соответствии с" словами "определяется" или "основывается на", либо путем отражения этих принципов в преамбуле и включения отдельных статей о содержании этих принципов, а именно невмешательства и недискриминации. Также предлагалось включить ссылку на принцип независимости и отразить гуманитарные принципы в преамбуле. Против последнего предложения выступил один из членов, по мнению которого их включение в постановляющую часть подчеркивает, что то, каким образом оказывается гуманитарная помощь, является не только политическим вопросом, но и правовым обязательством.

*б) Проект статьи 7 (Достоинство человека)*¹³³⁸

314. Предложенный Специальным докладчиком проект статьи 7 был поддержан. Было признано,

¹³³⁸ Проект статьи 7 гласил:

"Достоинство человека

Для целей настоящих проектов статей государства, компетентные международные организации и другие соответствующие субъекты уважают и защищают достоинство человека".

что достоинство человека – это источник прав человека, а не право *per se*, влекущее за собой обязательства. Напоминалось, что этот вопрос обсуждался в контексте темы "высылка иностранцев" и что в Комиссии было достигнуто согласие не стремиться к закреплению достоинства человека в качестве права, поскольку в рамках этого понятия основным вопросом является обращение с лицами, обеспечивающее уважение достоинства человека. Некоторые члены отмечали, что не совсем понятно, можно ли с легкостью применить эту концепцию к ситуации бедствия, которая отличается от контекста высылки иностранцев, в котором это понятие применялось к процессуальным вопросам. Также нет ясности относительно того, какова взаимосвязь с проектами статей 6 и 8. Было высказано сомнение относительно того, что данное положение, как представляется, предполагает необходимость спасения всех и оказания помощи всем жертвам бедствия, что ограничивается возможностями пострадавшего государства и обязанностями других государств по оказанию помощи. Поэтому предлагалось рассматривать эту концепцию с точки зрения желаемого поведения, а не обязательства по достижению результата.

315. Согласно другому предложению, признание достоинства человека можно было бы дополнить обязательством уважать права человека, как это предусмотрено существующими международными договорами, с тем чтобы укрепить режим применения прав, в то же время признавая тот факт, что в таких чрезвычайных ситуациях пострадавшие государства вправе временно приостановить (отменить) действие некоторых прав человека в той степени, которая допускается международным правом. Также было высказано предложение разъяснить ссылку на то, что "другие соответствующие субъекты уважают и защищают достоинство человека", с точки зрения ее взаимосвязи с существующим международным правом прав человека. Согласно другому мнению, проект статьи 7 можно было бы объединить с проектом статьи 6.

*с) Проект статьи 8 (Главная ответственность пострадавшего государства)*¹³³⁹

316. Несколько членов предложили вновь сформулировать принципы суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства, являющиеся основой для разработки режима защиты лиц в случае бедствий. Говорилось, что такой подход надлежащим образом отразит как права пострадавшего государства в отношении гуманитарной помощи, так и его ответственность за проведение операций по спасению

¹³³⁹ Проект статьи 8 гласил:

"Главная ответственность пострадавшего государства

1. Пострадавшее государство несет главную ответственность за защиту людей и оказание гуманитарной помощи на своей территории. Государство сохраняет за собой право согласно своему национальному законодательству руководить, контролировать, координировать такую помощь и осуществлять надзор за ней в пределах своей территории.

2. Внешняя помощь может предоставляться только с согласия пострадавшего государства".

в целом. Согласно другой точке зрения, косвенная ссылка на принципы суверенитета и невмешательства в пункте 2 проекта статьи 8, требующем согласия пострадавших государств, является недостаточной. Согласно другому мнению, в рамках подхода, применяемого в докладе Специального докладчика, делается слишком сильный акцент на традиционном видении международного права как основанного на суверенитете и согласии государств и недостаточно отражается современное понимание концепции государственного суверенитета. Было выражено мнение о важности нахождения баланса между суверенитетом государства и необходимостью защиты прав человека и было сделано напоминание о том, что цель настоящей темы состоит в защите лиц в случае бедствий, а не в защите прав государств.

317. Несколько членов высказались в поддержку проекта статьи 8 и позиции, согласно которой в международном праве главная ответственность возложена на пострадавшее государство. Это было сочтено важным разъяснением, поскольку оно обеспечивает защиту от необоснованного вмешательства во внутренние дела пострадавшего государства. Соответственно, пострадавшее государство обязано защищать людей на своей территории, согласно проектам статей, и при этом имеет право отказаться от внешней помощи.

318. Некоторые члены выразили мнение о том, что необходимо пояснить, что главная ответственность не означает исключительную ответственность. Хотя пострадавшему государству будет разрешено иметь определенную свободу в оценке степени ущерба, в конечном счете именно оно несет ответственность за отказ от помощи, который в случае нарушения прав пострадавших по смыслу международного права может быть расценен как совершение международно-противоправного деяния. У пострадавшего государства сохраняется обязанность сотрудничать в соответствии с проектом статьи 5. Предлагалось включить в данное положение ссылку на вторичную ответственность международного сообщества или заменить пункт 2 следующим предложением: "Пункт 1 статьи 8 не наносит ущерба праву международного сообщества в целом оказывать законную гуманитарную помощь лицам, пострадавшим в результате бедствия, если у пострадавшего государства нет возможности или желания осуществлять свою главную ответственность по предоставлению гуманитарной помощи". Согласно другому мнению, у международного сообщества в соответствии с современным международным правом нет "вторичной" ответственности за защиту жертв бедствий. Поэтому ссылку на "главную" ответственность следует исключить, поскольку она предполагает наличие "вторичных" обязанностей, что может привести к необоснованным вмешательствам. Было отмечено, что Комиссия исключила из сферы охвата проектов статей в 2009 году концепцию "обязанность защищать".

319. Другие члены высказывали точку зрения, согласно которой, выделяя обязанность сотрудничать, проекты статей должны признавать суверенитет пострадавшего государства, его ответственность

в отношении его граждан, право решать, нужна ли ему международная помощь, поскольку именно оно лучше всех может оценить потребности, вызванные конкретной ситуацией, а также свои собственные возможности реагирования на нее, а в случае принятия международной помощи они должны признавать его право осуществлять управление, координацию и контроль за оказанием помощи на его территории. Напоминалось о том, что понятие главной ответственности пострадавшего государства признается в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи, а также в универсальных и региональных договорах и в различных международных кодексах поведения и руководящих положениях по оказанию помощи в случае бедствий. Любые предложения об оказании гуманитарной помощи в ответ на бедствие должны уважать суверенитет, независимость и территориальную целостность пострадавшего государства.

320. Было предложено дать определение понятию "пострадавшее" государство, в частности, в контексте ситуаций оккупации или международной администрации. Также рекомендовалось пояснить, что слово "ответственность" используется в значении "компетенция", а не в том смысле, который вытекает из совершения международно-противоправного деяния. Также предлагалось заменить слово "ответственность" словом "обязанность", что будет соответствовать наличию у пострадавшего государства предусмотренной международным правом обязанности защищать людей на своей территории. Также отмечалось, что такая формулировка ближе к той, которая была предложена Институтом международного права в его резолюции 1985 года¹³⁴⁰.

321. Согласно другому предложению, пункт 1 можно было бы заменить текстом пункта 4 постановляющей части приложения к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года: "Каждое государство несет основную ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории. Поэтому пострадавшее государство играет главную роль в инициировании, организации, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории".

322. Была высказана поддержка в отношении требования о согласии, закрепленного в пункте 2, который был сочтен некоторыми членами в качестве основного положения проектов статей. Была сделана ссылка на резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, которая содержала требования о том, чтобы гуманитарная помощь оказывалась с согласия пострадавшего государства и, в принципе, на основании просьбы этого государства. Отмечалось, что требование о согласии пострадавшего государства вытекает из элементарных соображений суверенитета. Проникновение на территорию пострадавшего государства с целью оказания помощи против воли этого государства было бы одной из форм вмешательства в нарушение Устава Организации Объединенных Наций. Было предложено четко

¹³⁴⁰ См. сноску 1315, выше.

пояснить в проектах статей, что право на вмешательство в случае бедствий не допускается.

323. Другие члены высказывали сомнения относительно включения в текст слова "только". Была высказана точка зрения, согласно которой предварительное определенно выраженное согласие требуется не всегда, поскольку могут быть чрезвычайные обстоятельства, в которых пострадавшее государство не сможет дать формальное согласие в течение периода, необходимого для реагирования на масштабное бедствие. Также предлагалось рассмотреть вопрос о признании правовых последствий обязанности пострадавшего государства путем включения слов о том, что его согласие "не должно безосновательно отменяться", не нарушая при этом его суверенное право решать, необходима ли в данном случае внешняя помощь. Таким образом, пострадавшее государство будет нести обязанность не отказываться от предложения *bona fide*, направленного исключительно на предоставление гуманитарной помощи. Была сделана ссылка на меморандум секретариата¹³⁴¹, в котором затронуты некоторые нюансы концепции согласия. Также было предложено предусмотреть стимулы для побуждения пострадавшего государства давать свое согласие в тех случаях, когда международное сотрудничество может усилить защиту жертв бедствий. Согласно другой точке зрения, следует уделять внимание не столько согласию, сколько адекватной координации действий по оказанию помощи в случае бедствий. Другие члены высказывались против изменения формулировки проекта статьи 8 в целях включения в него возможности наказания пострадавшего государства за "безосновательную отмену согласия", поскольку это противоречило бы существующим правовым нормам.

324. Также предлагалось включить пояснение о том, что согласие должно быть четко выраженным, и уточнить, предполагает ли ссылка на "внешнюю" помощь требование международного права о том, что действия неправительственных организаций (НПО) или других негосударственных субъектов также должны основываться на согласии пострадавшего государства, или достаточно, чтобы эти субъекты действовали в соответствии с внутренним законодательством пострадавшего государства. Также предлагалось выделить два пункта проекта статьи 8 в отдельные проекты статей.

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

325. Относительно проекта статьи 6 Специальный докладчик напомнил о некоторых озабоченностях, которые были выражены в ходе обсуждения ссылки на принципы гуманности, нейтральности, беспристрастности и соразмерности, которые используются в конкретных областях права, в том числе в международном гуманитарном праве и в принципе неприменения силы в Уставе Организации Объединенных Наций. Утверждалось, что их перенос в контекст защиты лиц в случае бедствий не так прост и необязательно практически возможен. По его мнению, применимость

принципа, по определению состоящего из общих и абстрактных терминов, может распространяться и на другие области права, отличные от тех, из которых данное понятие проистекает и с которыми его традиционно ассоциируют.

326. Специальный докладчик заявил, что он также не считает необходимым или целесообразным давать конкретные определения принципам, поскольку они являются общепризнанными в международном праве. Это действительно как в отношении гуманитарных принципов, так и в отношении принципов суверенитета и невмешательства. Достаточно руководствоваться критерием, согласно которому поведение должно соответствовать определенным принципам. Тем не менее он подтвердил, что конкретность, к которой стремятся некоторые члены, будет обеспечена в соответствующих комментариях.

327. Далее он отметил, что высказывались различные мнения о том, следует ли оставить или исключить ссылку на принцип нейтральности. Он предпочитает сохранить ее по причинам, изложенным в третьем докладе. Он также отметил предложение включить принцип недискриминации, который в его современном понимании зародился в международном гуманитарном праве, в частности был сформулирован в первой Конвенции об улучшении участи раненых в действующих армиях 1864 года. Вместе с тем он подтвердил свою точку зрения, что тот факт, что тот или иной конкретный принцип, такой как принцип недискриминации, исторически тесно связан с международным гуманитарным правом, не означает, что этот же принцип не может быть применен к защите лиц в случае бедствия. Соответственно, он мог бы согласиться с тем, чтобы добавить принцип недискриминации к трем принципам, содержащимся в проекте статьи 6.

328. Что касается проекта статьи 7, то Специальный докладчик напомнил о том, что Редакционный комитет недавно предложил включить аналогичный проект статьи о достоинстве человека в контекст высылки иностранцев (не в качестве пункта преамбулы), и он не видит причин, по которым нельзя сделать то же самое в случае настоящих проектов статей.

329. Относительно проекта статьи 8 Специальный докладчик подтвердил, что за ней последуют другие положения, в которых будут поясняться сфера охвата и границы осуществления пострадавшим государством его главной ответственности по защите лиц, пострадавших в результате бедствия. Специальный докладчик не может согласиться с предложением исключить пункт 2, поскольку это будет идти вразрез с существующими правилами и практикой в данной области. По его мнению, проект статьи 8, особенно пункт 2, являются необходимым признанием ответственности принципов суверенитета и невмешательства. Он также напомнил о высказанном во время обсуждения предложении включить конкретное упоминание о последних двух принципах, и, хотя он и не считает это строго необходимым, он поддержит преобладающее в Комиссии мнение о включении такой ссылки в проект статьи 6 или 8.

¹³⁴¹ См. сноску 1331, выше.

С. Тексты проектов статей о защите людей в случае бедствий, принятые Комиссией до настоящего времени в предварительном порядке

1. ТЕКСТЫ ПРОЕКТОВ СТАТЕЙ

330. Ниже воспроизводятся тексты проектов статей, принятые Комиссией до настоящего времени в предварительном порядке.

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

Статья 1. Сфера охвата

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

Статья 2. Цель

Цель настоящих проектов статей – содействие надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц при полном уважении их прав.

Статья 3. Определение бедствия

"Бедствие" означает катастрофическое событие или серию событий, приводящих к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, которые серьезно нарушают тем самым функционирование общества.

Статья 4. Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, в которых применимы правила международного гуманитарного права.

Статья 5. Обязанность сотрудничать

В соответствии с настоящими проектами статей государства надлежащим образом сотрудничают между собой и с Организацией Объединенных Наций и другими компетентными межправительственными организациями, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным комитетом Красного Креста и другими соответствующими неправительственными организациями.

2. ТЕКСТЫ ПРОЕКТОВ СТАТЕЙ С КОММЕНТАРИЯМИ К НИМ, ПРИНЯТЫЕ КОМИССИЕЙ НА ЕЕ ШЕСТЬДЕСЯТ ВТОРОЙ СЕССИИ В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ

331. Ниже воспроизводятся тексты проектов статей с комментариями к ним, принятые Комиссией на ее шестьдесят второй сессии в предварительном порядке.

Статья 1. Сфера охвата

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

Комментарий

1) В статье 1 определена сфера охвата проектов статей и сформулировано название темы. Она устанавливает, что основное направление проектов статей заключается в защите людей, жизнь, благосостояние и имущество которых пострадали в результате

бедствия. Соответственно, как закреплено в статье 2, цель проектов статей состоит в содействии надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц при полном уважении их прав.

2) Проекты статей охватывают аспект *ratione materiae* – права и обязанности государств, затронутых бедствием, в отношении людей на их территории (независимо от гражданства), третьих государств и международных организаций и других учреждений, готовых к сотрудничеству, в частности, в сфере оказания гуманитарной помощи и содействия. Эти права и обязанности следует рассматривать в двух плоскостях: права и обязанности государств по отношению друг к другу и права и обязанности государств по отношению к лицам, нуждающимся в защите. Хотя основное внимание уделено первой группе прав и обязанностей, в проектах статей также в общих чертах рассматриваются и права лиц, пострадавших в результате бедствий, в соответствии с международным правом. Кроме того, как поясняет статья 3, проекты статей не ограничиваются каким-либо конкретным видом бедствий.

3) Сфера охвата по аспекту *ratione personae* проектов статей ограничена физическими лицами, пострадавшими в результате бедствия, хотя в будущем не исключена возможность применения этих статей и к юридическим лицам. Кроме того, основное внимание сосредоточено на деятельности государств и международных организаций, а также других учреждений, обладающих международной правоспособностью в области оказания помощи и содействия при стихийных бедствиях. Действия НПО и других негосударственных субъектов, которых иногда совместно именуют субъектами "гражданского общества", включены в сферу охвата проектов статей в качестве вторичного элемента либо как непосредственные бенефициары возложенных на государства обязанностей (например, обязанности государств сотрудничать в статье 5), либо косвенным образом, как субъекты национального законодательства о применении проектов статей государства, пострадавшего в результате бедствия, третьего государства или государства принадлежности организации или негосударственного субъекта.

4) Как следует из слов "в случае" в названии темы, 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. Вместе с тем бытует общее мнение, что проекты статей должны в случае необходимости охватывать также этап, предшествующий бедствию, в том, что касается снижения риска бедствий и деятельности по предотвращению стихийных бедствий и смягчению их последствий.

5) Проекты статей не ограничиваются с точки зрения *ratione loci* действиями непосредственно в регионе бедствия, но касаются также государств, оказывающих помощь, и транзитных государств. Трансграничный характер бедствия также не является

необходимым условием для применения проектов статей. Разумеется, крупные стихийные бедствия, как правило, обладают трансграничным эффектом, тем самым обостряя потребность в международном сотрудничестве и взаимодействии. Тем не менее можно привести массу примеров масштабных международных усилий по оказанию помощи даже в том случае, когда бедствие ограничивается только территорией одного государства. Несмотря на возможность различных толкований, такое разделение не предусмотрено в проектах статей, за исключением случаев, когда об этом специально сказано. Другими словами, проекты статей сформулированы без привязки к какому-либо определенному виду бедствия или ситуации, а предназначены для гибкого применения в целях удовлетворения потребностей, вытекающих из любых бедствий, независимо от их трансграничного действия.

Статья 2. Цель

Цель настоящих проектов статей – содействие надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц при полном уважении их прав.

Комментарий

1) В статье 2 установлена цель проектов статей. Хотя тексты, разрабатываемые Комиссией, не всегда включают положение о целях соответствующих проектов статей, это не первый случай. Принцип распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, принятый Комиссией на ее пятьдесят восьмой сессии, включает положение о целях (Принцип 3)¹³⁴².

2) В данном положении конкретизируется статья 1 (Сфера охвата) за счет включения дополнительного разъяснения содержания проектов статей. Основной обсуждаемый вопрос касается сопоставления "потребностей" и "прав". Комиссия знала о том, что в гуманитарном сообществе ведутся дискуссии о том, какому подходу следует отдать предпочтение: "правозащитному" или более традиционному, "основанному на потребностях". Комиссия склонилась к мнению, что эти два подхода являются не взаимно-исключающими, а, скорее, взаимодополняющими. Комиссия приняла формулировку, в которой подчеркивается важность надлежащего и эффективного реагирования на бедствия, позволяющего удовлетворить "потребности" лиц, пострадавших в результате бедствия. При этом в полной мере должны уважаться права таких лиц.

3) Под словами "надлежащее и эффективное", которые вовсе необязательно являются юридическим термином, понимается действенное реагирование, способное удовлетворить потребности лиц, пострадавших в результате бедствия. Аналогичные формулировки можно найти и в действующих соглашениях.

К ним, в частности, относятся такие понятия, как "эффективные и целенаправленные" и "незамедлительные и эффективные", содержащиеся в Соглашении АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 года, а также "надлежащие и эффективные", использованные в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года. Учитывая контекст, в котором реализуются меры реагирования, в понятие "эффективное" подразумеваемым образом включен элемент своевременности. Чем позже принимаются меры реагирования, тем меньше вероятность того, что они будут эффективными. Этот и другие аспекты, делающие реагирование "надлежащим" и "эффективным", будут предметом отдельных положений. Вместе с тем существует понимание того, что, хотя меры реагирования, несомненно, должны быть крайне действенными, они в то же время должны быть реалистичными и выполнимыми в том конкретном месте, где произошло бедствие. Поэтому нигде не сказано, например, что реагирование должно быть "полностью" эффективным.

4) Комиссия решила не формулировать положение в форме общего заявления об обязанности государств обеспечить надлежащее и эффективное реагирование, поскольку считалось, что это недостаточно подчеркнет конкретные права и обязанности государства, затронутого бедствием. В частности, было неясно, в достаточной ли степени при такой формулировке будет проведено различие между обязанностями различных государств, т.е. государств, пострадавших в результате бедствия, и государств, оказывающих помощь. Соответственно, ссылка на государства не была включена, исходя из того, что это не является строго обязательным условием для положения, касающегося цели проектов статей, и что отдельное положение об обязанностях государств будет рассмотрено в последующих статьях.

5) Слова "реагирование на бедствие" следует читать в увязке с общим смыслом статьи 1, который заключается в том, что вопрос о действии проектов статей во времени следует рассматривать в соответствующих случаях с учетом мер по уменьшению рисков бедствий на этапе, предшествующем бедствию, а также предотвращению и смягчению последствий. Рассмотрев все другие формулировки, конкретизирующие все этапы предоставления помощи, Комиссия отдала предпочтение нынешнему варианту, посчитав его более экономичным и не предполагающим строгого толкования, в соответствии с которым положение будет применимо только к этапу реагирования деятельности по оказанию помощи в случае бедствия.

6) Слово "содействие" отражает видение Комиссией роли проектов статей, которую они могли бы играть в общей системе инструментов и механизмов, существующих на международном уровне в контексте помощи при стихийных бедствиях. Сложилось мнение, что, хотя проекты статей и не могли сами по себе обеспечить реагирование, они были направлены на то, чтобы содействовать надлежащему и эффективному реагированию.

¹³⁴² Ежегодник... 2006 год, том II (часть вторая), стр. 85.

7) Определение "основные" перед словом "потребности" было добавлено в целях более четкого указания на то, что потребности, о которых идет речь, касаются выживания или представляют собой сходные основные потребности после бедствия. Было сочтено, что именно слово "основные" точно отражает контекст, в котором возникают такие потребности.

8) Под "соответствующими лицами" понимают людей, непосредственно пострадавших в результате бедствия, в отличие от лиц, затронутых бедствием более косвенным образом. Это понятие было включено, с тем чтобы дополнительно определить сферу охвата проектов статей. Это соответствует подходу, применяемому в действующих договорах, который сосредоточен на оказании помощи людям, непосредственно пострадавшим в результате бедствия. Это не означает, что лица, которым был причинен косвенный вред, например в связи с потерей родственников или материальными убытками по причине стихийного бедствия, происшедшего в другом месте, останутся без помощи, но Комиссия не намерена включить их ситуацию в сферу охвата настоящих проектов статей.

9) Что касается упоминания прав, то под некоторыми из соответствующих прав понимаются экономические и социальные права, которые государства обязаны постепенно обеспечивать. Настоящая формулировка "при полном уважении" была принята как более нейтральная, но тем не менее предполагающая "полное" уважение прав. Кроме того, с использованием этой формулировки вопрос о том, как следует осуществлять эти права, намеренно был оставлен на решение соответствующих норм международного права. Комиссия рассматривала возможность включения дополнительного определения, например "надлежащим образом", "насколько это возможно", "в возможной степени", "как требуют настоящие проекты статей", "в соответствии с положениями международного и внутреннего права" и "применимые права". Однако ни одно из перечисленных определений включено не было, поскольку было сочтено, что включение дополнительных определений может размыть существующие предусмотренные законами права. Вместе с тем существуют предполагаемые пределы свободы усмотрения при применении прав, обусловленной масштабами последствий бедствия. Поскольку проектами статей, разрабатываемыми Комиссией, не установлена степень этой свободы, она будет определяться соответствующими правилами, признающими или устанавливающими права, о которых идет речь.

10) Ссылка на "права" – это не просто упоминание прав человека, но также и прав, приобретаемых, в частности, в соответствии с национальным законодательством. Предложение составить перечень применимых прав не было одобрено по той простой причине, что невозможно учесть все потенциально применимые права, а также из-за опасений, что такой перечень может привести к возникновению ложного представления, что права, не указанные в нем, не являются применимыми. Вместе с тем предполагается, что это упоминание будет касаться таких применимых прав, как право на жизнь, по смыслу пункта 1

статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах¹³⁴³.

Статья 3. Определение бедствия

"Бедствие" означает катастрофическое событие или серию событий, приводящих к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, которые серьезно нарушают тем самым функционирование общества.

Комментарий

1) В проекте статьи 3 сделана попытка дать определение понятию "бедствие" для целей проектов статей. Было признано необходимым очертить границы определения, с тем чтобы оно надлежащим образом отражало сферу охвата проектов статей, установленную в статье 1, и чтобы оно непреднамеренно также не охватывало такие другие серьезные события, как политические и экономические кризисы, которые также могут нарушить функционирование общества. Ограничение определения очевидно следует из его двух характеристик: 1) упор сделан на наличии события, которое повлекло причинение вреда обществу; и 2) включение ряда квалифицирующих формулировок.

2) По мнению Комиссии, подход, примененный в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, заключающийся в концептуализации бедствия не в качестве события как такового, а в качестве *последствия* события, а именно серьезного вреда, причиненного обществу этим событием, противоречащим самому событию. Комиссии было известно о том, что такой подход отражает современные представления гуманитарного сообщества, что было подтверждено на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, проведенной в 2005 году под эгидой Организации Объединенных Наций в Кобе (Хиого, Япония), а также недавними договорами и другими документами, включая Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое МФОКК и КП в 2007 году¹³⁴⁴. Тем не менее наиболее распространенная точка зрения заключалась в том, что Комиссия могла по своему усмотрению перенести акцент обратно на предыдущую концепцию "бедствия" как конкретного события, поскольку она занималась разработкой юридического документа, требующего более лаконичного и четкого юридического определения, а не определения, в большей степени ориентированного на политику.

¹³⁴³ См. также "Принципы деятельности в области прав человека и стихийных бедствий", утвержденные Постоянным межорганизационным комитетом в 2006 году (A/HRC/4/38/Add.1, приложение).

¹³⁴⁴ IFRC, *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, Geneva, 2008.

3) Элемент наличия события определяется несколькими способами. Во-первых, упоминание "катастрофичности" явления служит для установления порога путем указания характера события, благодаря чему под данное определение подпадают только экстремальные явления. Большую роль здесь сыграло определение, разработанное Институтом международного права на его сессии в 2003 году в Брюгге, которым намеренно был установлен такой высокий порог, чтобы исключить другие острые кризисы¹³⁴⁵. "Катастрофический" характер события следует толковать, во-первых, путем применения описания, содержащегося в самом положении: "приводящие к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, которые серьезно нарушают тем самым функционирование общества"; а во-вторых, помня о сфере охвата и цели проектов статей в соответствии со статьями 1 и 2. Кроме того, говорится о "событии или серии событий" для того, чтобы охватить те виды событий, которые по отдельности могут и не представлять необходимой опасности, но в совокупности как раз будут являться "катастрофическим" событием, как это определено в проектах статей. С учетом того факта, что бедствия зачастую возникают в связи с целым комплексом причин, включающих как полностью природные факторы, так и последствия деятельности человека, не установлено никаких ограничений в отношении происхождения события (как природного, так и антропогенного).

4) Событие дополнительно квалифицируется требованиями о наличии причинно-следственной связи. Во-первых, для того, чтобы событие или серия событий могли быть признаны "катастрофическими" по смыслу, которого требуют проекты статей, необходимо, чтобы они приводили к одному или более из трех возможных результатов: к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу. Следовательно, такое значительное событие, как землетрясение, происходящее в океане или в какой-то необитаемой местности, и не приводящее в связи с этим хотя бы к одному из предусмотренных последствий, не будет соответствовать необходимому порогу, предусмотренному в статье 3. Кроме того, характер этого события дополнительно определяется требованием о том, чтобы любые из трех возможных последствий, применимые в данном случае, приводили к серьезному нарушению функционирования общества. Другими словами, событие, которое привело, например, к массовой гибели людей, но при этом серьезно не нарушило функционирование общества не будет соответствовать установленному требованию. Таким образом, за счет включения таких каузальных элементов в определении сохраняется подход, используемый в современных документах, как показано на примере Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, который заключается в том, что в качестве ключевого элемента определения

рассматривается последствие события, хотя бы и в целях установления порога для применения проектов статей.

5) Элемент "массовая гибель людей" был включен в определение под воздействием Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца [и неправительственных организаций] при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф 1995 года¹³⁴⁶. Требование о том, что гибель должна носить "массовый" характер, служит тому, чтобы исключить какие-то отдельные события, приводящие к гибели относительно небольшого количества людей; при этом следует учитывать, что такие события, тем не менее, могут отвечать другим каузальным требованиям. Напротив, событие, приводящее к массовой гибели людей, может само по себе соответствовать требованию наличия причинно-следственной связи и обуславливать применение проектов статей в том случае, если оно привело к серьезному нарушению функционирования общества.

6) Последствия в виде "больших человеческих страданий и бед" были включены на фоне признания того, что многие серьезные бедствия сопровождаются массовой гибелью людей или большими человеческими страданиями и бедами. Соответственно, бедствия, в результате которых, благодаря надлежащим мерам предотвращения и подготовки, а также эффективным действиям по смягчению последствий, погибло относительно небольшое количество людей, но вместе с тем людям были причинены большие страдания, в результате чего нарушилось нормальное функционирование общества, будут подпадать под действие проектов статей.

7) Требование о наличии "масштабного материального или экологического ущерба" было включено Комиссией в связи с признанием того факта, что в результате бедствий, как правило, причиняется существенный вред материальным объектам и экологии, а также сильно нарушается функционирование общества в результате возникновения вследствие причиненного вреда серьезных факторов, препятствующих развитию и благосостоянию общества. Следует понимать, что проектами статей будет охвачен не материальный или экологический ущерб как таковой, а его воздействие на людей; в связи с чем экономический ущерб в целом не рассматривается. Требование о наличии экономического ущерба может излишне ограничить сферу охвата статей тем, что исключит из него, например, деятельность по сокращению возможного количества человеческих жертв в будущем в результате причиненного экологического вреда.

8) Как уже говорилось, требование о серьезном нарушении функционирования общества служит установлению высокого порога, при помощи которого можно будет исключить из сферы применения проектов статей такие другие виды кризисов, как серьезные политические или экономические кризисы. Такие

¹³⁴⁵ Институт международного права, *Yearbook*, vol. 70 (2003), сессия в Брюгге (2003 год), Part II, pp. 263 *et seq.*

¹³⁴⁶ *International Review of the Red Cross*, No. 310 (January–February 1996), pp. 119 *et seq.*

различия в применении дополнительно подкрепляются целью проектов статей в соответствии со статьей 2 и тем фактом, что применяемые меры защиты и права, затрагиваемые в случаях таких кризисов, могут быть различными и в различной степени регулироваться другими нормами международного права. Хотя три предусмотренные последствия в некоторой степени способствуют пониманию того, что может быть приравнено к серьезному нарушению функционирования общества, Комиссия не стала включать дополнительные описательные или квалифицирующие признаки, с тем чтобы на практике осталась определенная свобода усмотрения.

Статья 4. Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, в которых применимы правила международного гуманитарного права.

Комментарий

1) В статье 4 речь идет о связи проектов статей с международным гуманитарным правом и, соответственно, о пределах охвата проектами статей ситуаций вооруженного конфликта, которые могут иметь такие же катастрофические последствия для функционирования обществ. Это положение сформулировано таким образом, чтобы разъяснить эту взаимосвязь, подчеркнув приоритетный характер норм международного гуманитарного права в ситуациях, когда они применимы.

2) Комиссия рассмотрела вопрос о том, чтобы четко указать на неприменимость проектов статей к ситуациям вооруженного конфликта в качестве дополнительного элемента определения "бедствия" (статья 3), с тем чтобы избежать толкований, согласно которым для целей проектов статей вооруженный конфликт будет охватываться в той степени, в какой он отвечает критериям порога, установленного в проекте статьи 3. Такой подход был признан неприемлемым, поскольку включение категорического отрицания возможности применения может быть контрпродуктивным, в частности, в "комплексных чрезвычайных ситуациях", когда стихийное бедствие происходит в зоне вооруженного конфликта. Абсолютное исключение возможности применения проектов статей по причине вооруженного конфликта будет иметь негативные последствия для защиты жертв бедствия; особенно в ситуациях, когда начало бедствия предшествовало началу вооруженного конфликта.

3) Комиссия также изначально рассматривала вопрос о том, чтобы сделать это положение более прямолинейным и беспристрастным, сохранив возможность применения обоих сводов правил, подразумевая тем самым, что проекты статей могут применяться в контексте вооруженного конфликта в тех же пределах, что и действующие нормы международного права. Вместо этого Комиссия решила использовать нынешний подход к рассмотрению вопросов с точки зрения связи между проектами статей и международным гуманитарным правом. Хотя проекты статей

и не предназначены для регулирования последствий вооруженных конфликтов, они, тем не менее, могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта в той степени, в какой нормы международного права, в частности международного гуманитарного права, являются неприменимыми.

Статья 5. Обязанность сотрудничать

В соответствии с настоящими проектами статей государства надлежащим образом сотрудничают между собой и с Организацией Объединенных Наций и другими компетентными межправительственными организациями, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Международным комитетом Красного Креста и другими соответствующими неправительственными организациями.

Комментарий

1) Защита лиц в случае стихийного бедствия невозможна без эффективного международного сотрудничества. Обязанность сотрудничать прочно утвердилась в качестве принципа международного права и зафиксирована в многочисленных международных договорах. Она закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций со ссылкой на гуманитарный контекст защиты физических лиц в случае бедствий. В пункте 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций четко указывается, что одна из целей Организации заключается в том, чтобы:

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.

Статьи 55 и 56 Устава развивают пункт 3 статьи 1 применительно к международному сотрудничеству. Статья 55 гласит:

С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует:

- a. повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;
- b. разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования; и
- c. всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Статья 56 гласит:

Все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55.

Общая обязанность сотрудничать была подтверждена в качестве одного из принципов международного права в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, следующим образом:

Государства обязаны, независимо от различий в их политических, экономических и социальных системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, основанной на таких различиях¹³⁴⁷.

2) Сотрудничество приобретает особое значение в отношении международного права прав человека. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах указывается в явно выраженной форме, что международное сотрудничество является средством реализации закрепленных в нем прав¹³⁴⁸. Это было подтверждено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его общих замечаниях, касающихся осуществления конкретных прав, гарантируемых Пактом¹³⁴⁹. Международному сотрудничеству уделяется особое внимание в принятой в 2006 году Конвенции о правах инвалидов, которое, в частности, применимо "в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия"¹³⁵⁰.

3) Что касается сотрудничества в контексте оказания помощи и содействия в случае стихийных бедствий, то в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи признано, что "масштабы и продолжительность многих чрезвычайных ситуаций могут превышать возможности реагирования на них многих пострадавших стран. Поэтому международное сотрудничество в связи с чрезвычайными ситуациями и укреплением возможностей реагирования на них пострадавших стран имеет огромное значение. Такое сотрудничество должно осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами"¹³⁵¹. Кроме того, существует большое число договоров, являющихся особо актуальными применительно к защите физических лиц в случае бедствий, которые свидетельствуют о важности международного сотрудничества в борьбе с последствиями бедствий. Эти договоры не только сами по себе являются результатом сотрудничества, но и более того они, как правило, отражают принцип сотрудничества применительно к конкретным аспектам ликвидации последствий бедствий в своем тексте. Как правило, в двусторонних соглашениях это отражается в названии документа, в котором идет речь либо о сотрудничестве, либо о (взаимной) помощи¹³⁵². Более того, настоятельная

потребность в сотрудничестве обычно фиксируется в преамбуле того или иного конкретного договора и в подавляющем большинстве случаев представляет собой одну из его целей или играет позитивную роль в ее достижении. Кроме того, Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи является актуальной в этой связи, поскольку в пункте 21 ее преамбулы указывается, что стороны желают "содействовать международному сотрудничеству в целях смягчения последствий бедствий". Другой пример можно найти в соглашении между Францией и Малайзией: "Будучи убежденными в необходимости развития сотрудничества между компетентными органами обеих сторон в области предотвращения серьезной опасности и защиты населения, имущества и окружающей среды..."¹³⁵³.

4) Однако сотрудничество не должно толковаться как ограничивающее прерогативы суверенного государства в рамках международного права; этот вопрос будет затронут в одной из последующих статей. Кроме того, принцип сотрудничества следует понимать также как дополняющий основную ответственность государства за оказание помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории¹³⁵⁴. Это положение следует толковать в свете других проектов статей, в частности посвященных главной обязанности пострадавшего государства.

5) Основной чертой деятельности в области оказания помощи в случае стихийных бедствий является международное сотрудничество, касающееся не только правительств, но и международных организаций и НПО. Их важная роль уже давно признается. В своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея подтвердила, что "межправительственные и неправительственные организации, действующие беспристрастно и исключительно по гуманитарным мотивам, должны и впредь вносить существенный вклад в дополнение национальных усилий"¹³⁵⁵. В резолюции, принятой в 2008 году, Экономическим и Социальным Советом были признаны

выгоды взаимодействия и координации действий с соответствующими гуманитарными субъектами для повышения эффективности гуманитарного реагирования и рекомендует Организации Объединенных Наций продолжать и впредь

¹³⁴⁷ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение, пункт 1.

¹³⁴⁸ Статьи 11, 15, 22 и 23.

¹³⁴⁹ См. замечания общего порядка № 2 (Доклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1990 год, Дополнение No. 3* (E/1990/23-E/C.12/1990/3), приложение III), No. 3 (там же, *1991 год, Дополнение No. 3* (E/1991/23-E/C.12/1990/8), приложение III), No. 7 (там же, *1998 год, Дополнение No. 2* (E/1998/22-E/C.12/1997/10), приложение II), No. 14 (там же, *2001 год, Дополнение No. 2* (E/2001/22-E/C.12/2000/421), приложение IV) и No. 15 (там же, *2003 год, Дополнение No. 2* (E/2003/22-E/C.12/2002/13), приложение IV).

¹³⁵⁰ Статья 11.

¹³⁵¹ Приложение, пункт 5.

¹³⁵² Полный перечень соответствующих договоров см. приложение II меморандума секретариата по вопросу о защите людей в случае стихийных бедствий (сноска 1331, выше). Дальнейшую

классификацию договоров о международно-правовых нормах в области реагирования на стихийные бедствия см. Н. Fischer, "International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae" в IFRC, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Geneva, 2003, pp. 24-44.

¹³⁵³ Соглашение между правительством Французской Республики и правительством Малайзии о сотрудничестве в области предупреждения и преодоления бедствий и в области гражданской защиты (Париж, 25 мая 1998 года), *Journal officiel de la République française*, 9 December 1998, p. 18519 (пункт 4 преамбулы).

¹³⁵⁴ См. резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 4. См. также Хиогскую декларацию 2005 года (Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, проходившей в Кобе, Хиого, Япония, 18-22 января 2005 года (A/CONF.206/6 и Сог.1), глава 1, резолюция 1, пункт 4.

¹³⁵⁵ Приложение, пункт 5.

осуществлять усилия по укреплению партнерских связей на глобальном уровне с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующими гуманитарными неправительственными организациями и другими членами Межучрежденческого постоянного комитета¹³⁵⁶.

6) В статье 5 признается важная роль международного сотрудничества при осуществлении деятельности по оказанию помощи в случае бедствия. В ней установлена юридическая обязанность для различных затрагиваемых бедствием сторон. Вместе с тем считалось, что природа обязанности сотрудничать может различаться в зависимости от субъекта и контекста обращения за помощью и ее оказания. По своей природе сотрудничество основано на взаимности, т.е., например, обязанность государства сотрудничать с международной организацией предполагает возложение аналогичной обязанности на организацию. Было признано, что попытка разделить сотрудничество между государствами и сотрудничество между государствами и международными организациями (в частности, Организацией Объединенных Наций), МФОКК и КП и с "компетентными неправительственными организациями" ненадлежащим образом охватывала все возможные правовые взаимоотношения между государствами и различными учреждениями, упомянутыми в положении. Также необязательно

было прописывать точный характер юридического обязательства сотрудничать в общем положении о сотрудничестве. Такие вопросы должны решаться при помощи конкретных норм, которые будут приняты в будущем (поэтому первое предложение звучит так: "в соответствии с настоящими проектами статей"). Соответственно, Комиссия добавила слова "надлежащим образом", благодаря чему проект статьи служит ссылкой на конкретные правила о сотрудничестве между различными образованиями, упомянутыми в проекте статьи (включая те правила, которые должны быть инкорпорированы в проекты статей в будущем), которые определяют характер обязательства в отношении сотрудничества, а также степень усмотрения при определении на месте целесообразности такого сотрудничества.

7) Определение "компетентные" перед "межправительственными организациями" было включено в качестве отражения того, что для целей проектов статей сотрудничество будет необходимо только с теми организациями, которые участвуют в оказании помощи и содействия в случае бедствий. Ссылка на МККК включена как следствие того факта, что проекты статей могут также применяться в комплексных чрезвычайных ситуациях, сопряженных с вооруженным конфликтом.

¹³⁵⁶ Резолюция 2008/36 от 25 июля 2008 года, пункт 7.