

Глава IX

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

А. Введение

264. На своей пятьдесят девятой сессии (2007 год) Комиссия постановила включить тему «Защита людей в случае бедствий» в свою программу работы и назначила 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 бедствиями⁵⁷⁸.

265. На своей шестидесятой сессии (2008 год) на рассмотрение Комиссии был представлен предварительный доклад Специального докладчика⁵⁷⁹, в котором прослеживается эволюция феномена 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 Секретариата⁵⁸⁰, 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.

266. На шестьдесят первой сессии (2009 год) на рассмотрении Комиссии находился второй доклад Специального докладчика⁵⁸¹, 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 содержались предложения по проектам статей 1 (Сфера охвата), 2 (Определение бедствия) и 3 (Обязанность сотрудничать). На рассмотрении Комиссии также находились письменные ответы, представленные

⁵⁷⁸ *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), пункты 375 и 386.

⁵⁷⁹ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/598.

⁵⁸⁰ A/CN.4/590 и Add.1–3 (отпечатан на mimeографе; размещен на сайте Комиссии, документы шестидесятой сессии).

⁵⁸¹ *Ежегодник... 2009 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/615.

Управлением по координации гуманитарных вопросов и МФОКК и КП, на вопросы, адресованные им Комиссией в 2008 году.

267. На своем 3029-м заседании 31 июля 2009 года Комиссия приняла к сведению проекты статей 1–5, в предварительном порядке утвержденные Редакционным комитетом⁵⁸².

268. В ходе шестьдесят второй сессии (2010 год) Комиссия на 3057-м заседании, состоявшемся 4 июня 2010 года, приняла проекты статей 1–5. На рассмотрении Комиссии также находился третий доклад Специального докладчика⁵⁸³, в котором содержался обзор мнений государств о работе, проделанной Комиссией, излагались принципы, на которых основывается защита людей в случае бедствий, в аспекте, касающемся лиц, нуждающихся в защите, и рассматривался вопрос об ответственности пострадавшего государства. В докладе содержались также предложения по следующим трем проектам статей: проект статьи 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия), 7 (Достоинство человека) и 8 (Главная ответственность пострадавшего государства).

269. На своем 3067-м заседании 20 июля 2010 года Комиссия приняла к сведению проекты статей 6–9, в предварительном порядке утвержденных Редакционным комитетом⁵⁸⁴.

В. Рассмотрение темы на данной сессии

270. На данной сессии на рассмотрении Комиссии находился четвертый доклад Специального докладчика (A/CN.4/643), в котором содержался обзор мнений государств о работе, проделанной Комиссией до настоящего времени, рассматривался вопрос об ответственности пострадавшего государства в отношении обращения за помощью в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования, анализировалась обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии на внешнюю помощь, а также право предлагать помощь в международном сообществе. В докладе были высказаны предложения в отношении следующих трех дальнейших проектов статей: проекты статей 10 (Обязанность пострадавшего го-

⁵⁸² A/CN.4/L.758 (отпечатан на mimeографе; размещен на сайте Комиссии, документы шестьдесят первой сессии).

⁵⁸³ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629.

⁵⁸⁴ A/CN.4/L.776 (отпечатан на mimeографе; размещен на сайте Комиссии, документы шестьдесят второй сессии).

сударства обращаться за помощью), 11 (Обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в своем согласии) и 12 (Право предлагать помощь).

271. Комиссия рассмотрела четвертый доклад на своих 3102–3105-м и 3107-м заседаниях 11–14 и 18 июля 2011 года.

272. На своем 3107-м заседании 18 июля 2011 года Комиссия передала проекты статей 10–12 Редакционному комитету.

273. Комиссия утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 6–9, которые были рассмотрены Комиссией на предыдущей сессии, на 3102-м заседании, состоявшемся 11 июля 2011 года. Комиссия утвердила также доклад Редакционного комитета по проектам статей 10 и 11 на 3116-м заседании 2 августа 2011 года (раздел С.1, ниже)⁵⁸⁵.

274. На своем 3122-м заседании 9 августа 2011 года Комиссия приняла комментарии к проектам статей 6–11 (раздел С.2, ниже).

1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ДОКЛАДЧИКОМ ЕГО ЧЕТВЕРТОГО ДОКЛАДА

275. Представляя свой четвертый доклад, Специальный докладчик напомнил, что в третьем докладе⁵⁸⁶ он выступил с предложением положения (содержащегося в его предложении по пункту 2 проекта статьи 8), касающегося принципа согласия пострадавшего государства. В своем четвертом докладе он попытался развить это предложение. Широкая концепция защиты, предложенная им еще с момента представления первого доклада, требует признания наличия определенной коллизии, характерной для связи между защитой и такими принципами, как уважение территориального суверенитета и невмешательство во внутренние дела пострадавших государств.

276. После принятия проекта статьи 9 (Обязанность пострадавшего государства обеспечивать защиту людей на своей территории) необходимо было рассмотреть вопрос об обязанности этого же государства обращаться за помощью в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования, включая обязанность обращаться за помощью (проект статьи 10)⁵⁸⁷. В то же время оказание международной помощи и содействия в случае бедствий зависит от согласия пострадавшего госу-

дарства, в котором не может быть отказано произвольно (проект статьи 11)⁵⁸⁸. Принципы суверенитета и невмешательства, подразумеваемые в требовании о согласии, следует рассматривать не изолированно, а скорее в свете обязанностей государства в осуществление своего суверенитета. Такие обязательства можно рассматривать в горизонтальной плоскости в плане отношений данного государства с международным сообществом, а также в плоскости вертикальной применительно к людям в государстве, перенесшем бедствие, находящимся под его юрисдикцией.

277. Если в проектах статей 10 и 11 речь идет об обязанностях пострадавшего государства, то проект статьи 12⁵⁸⁹ имеет отношение к праву третьих сторон, включая государства, международные организации или неправительственные организации (НПО), предлагать помощь. Статья нацелена на признание законной заинтересованности международного сообщества в защите людей в случае бедствий, обозначенной еще в 1758 году Эмером де Ваттелем⁵⁹⁰. Поскольку такую заинтересованность международного сообщества следует рассматривать в более широком контексте главной ответственности пострадавшего государства за защиту людей, пострадавших от бедствий, предложение помощи является выражением солидарности, основанной на принципах гуманности, нейтралитета, беспристрастности и недискриминации (проект статьи 6). Таким образом, существует определенная взаимодополняемость между главной ответственностью пострадавшего государства и правом незатронутых государств предлагать помощь. Такой целостный подход, получивший подтверждение, например, в Хиогской декларации 2005 года⁵⁹¹ и других документах, анализируемых в докладе, уже давно рассматривается как часть эволюции международного права, включая международное гуманитарное право. Было отмечено, что интерес международного сообщества к защите людей в случае бедствий может быть действенным образом реализован посредством своевременного вмешательства международных организаций и дру-

⁵⁸⁸ Проект статьи 11 гласил следующее:

«Обязанность пострадавшего государства не отказывать в согласии произвольно»

1. Отказ в согласии на внешнюю помощь не может быть произвольным, если пострадавшее государство не способно или не желает оказывать требуемую помощь.

2. Когда помощь предлагается в соответствии с проектом статьи 12 настоящих проектов статей, пострадавшее государство незамедлительно сообщает всем соответствующим субъектам о своем решении в отношении такого предложения».

⁵⁸⁹ Проект статьи 12 гласил следующее:

«Право предлагать помощь»

Реагируя на бедствия, государства, Организация Объединенных Наций, другие компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации имеют право предлагать помощь пострадавшему государству».

⁵⁹⁰ E. de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, vol. III, book II, Washington D.C., Carnegie Institution of Washington, 1916, chap. I, pp. 114–115.

⁵⁹¹ Хиогская декларация 2005 года (Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, проходившей в Кобе, Япония, 18–22 января 2005 года (A/CONF.206/6 и Corr.1), глава 1, резолюция 1.

⁵⁸⁵ Редакционный комитет не смог завершить рассмотрение проекта статьи 12 в связи с нехваткой времени.

⁵⁸⁶ См. сноску 583 выше.

⁵⁸⁷ Проект статьи 10 гласил следующее:

«Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью»

Пострадавшее государство обязано в соответствующих случаях обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования».

гих гуманитарных субъектов, придерживающихся принципов, изложенных в проекте статьи 6. Кроме того, признание важности вклада НПО и их права предлагать помощь получило подтверждение в практике последнего времени. Было также подчеркнуто, что предоставление помощи зависит от согласия пострадавшего государства. Таким образом, предложение помощи в принципе не может быть поставлено в зависимость от согласия пострадавшего государства с условиями, которые представляют собой ограничение его суверенитета. В проекте статьи 12 просто утверждается, что предложение помощи *ipso facto* не является незаконным и не может быть воспринято как противоправное вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства.

2. Краткое изложение прений по проекту статьи 12

278. В соответствии с практикой Комиссии в настоящем докладе приводится только краткое изложение прений по проекту статьи 12. В докладе отсутствует краткое изложение прений по проектам статей 10 и 11, поскольку эти проекты статей и комментарии к ним были в предварительном порядке утверждены на данной сессии⁵⁹². Полное изложение обсуждения проектов статей 10, 11 и 12 можно найти в соответствующих кратких отчетах⁵⁹³, которые будут размещены на веб-сайте Комиссии в должное время⁵⁹⁴.

279. Проект статьи 12 встретил поддержку, как и общее положение о том, что предложение помощи не следует рассматривать как вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства при том условии, что предлагаемая помощь не затрагивает целостность суверенитета пострадавшего государства, а также его главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой помощи и содействия (пункт 2 проекта статьи 9). Было также заявлено о согласии с мнением Специального докладчика о том, что в международном сообществе предложение помощи представляет собой практическое проявление солидарности. В то же время было предложено сформулировать это положение таким образом, чтобы в нем более четко определялись обстоятельства, когда пострадавшее государство могло бы отклонить предложение о помощи, и обеспечить, чтобы это государство обладало надлежащей свободой в таких действиях. Исходя из этого было выражено мнение о том, что право предлагать помощь не должно распространяться на помощь, сопровождаемую условиями, которые являются неприемлемыми для пострадавшего государства. Кроме того, предлагаемая помощь должна соответствовать положениям проекта статьи и, в частности, не может предлагаться или оказываться на дискриминационной основе.

⁵⁹² Тексты этих проектов статей и комментариев к ним, в предварительном порядке утвержденные Комиссией, см. раздел С.2, ниже.

⁵⁹³ *Ежегодник... 2011 год*, том I, краткие отчеты о 3102–3105-м и 3107-м заседаниях.

⁵⁹⁴ См. главу XIII, ниже, пункты 403–405.

280. Ряд членов Комиссии указали на трудности, связанные с упоминанием «права» предлагать помощь, особенно в тех случаях, когда речь идет о НПО поскольку это подразумевало бы, что НПО пользуются такими же правами, как и государства. Было предложено, чтобы в данном положении просто говорилось о том, что «третьи субъекты могут предлагать помощь», и тем самым предусматривалось бы разрешение, а не право. Другие предложения сводились, в частности, к более четкому проведению различия между помощью со стороны не пострадавших государств и межправительственных организаций и помощью, предоставляемой НПО; предлагалось также говорить о неправительственных организациях, «работающих из строго гуманитарных побуждений».

281. Предлагалось также избегать в этом проекте ссылок на юридические «права», поскольку предложения о помощи со стороны международного сообщества, как правило, выдвигались как часть международного сотрудничества в противовес утверждению прав. Напоминалось о том, что во многих случаях простое выражение солидарности является таким же важным, как и предложения помощи. Было также высказано мнение, согласно которому пункт 7 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций ограничивает способность международного сообщества предлагать помощь пострадавшим государствам. Согласно противоположному мнению, современное понимание этого положения Устава Организации Объединенных Наций допускает ограничения и исключения, особенно в контексте защиты прав человека. Указывалось также, что проект статьи 12 не следует понимать как подразумевающий разрешение вмешиваться во внутренние дела пострадавшего государства: в нем просто отражено право предлагать помощь, от которой пострадавшее государство может отказаться (с учетом проекта статьи 11).

282. Согласно еще одному мнению, проект статьи 12 представлялся излишним: право государства предлагать помощь другому государству, которое пережило бедствие, проистекает из понятия государственного суверенитета. В отсутствие конкретной нормы о запрете все лица (как физические, так и юридические) имеют право предлагать помощь пострадавшему государству, и данное положение, если оно будет сохранено, могло бы быть переформулировано, с тем чтобы именно это и отразить.

283. Согласно еще одному ряду высказываний, проект статьи можно было бы сконструировать как отражающий позитивный долг международного сообщества предлагать помощь. Другие члены Комиссии придерживались того мнения, что было бы слишком смело признавать конкретное правовое обязательство третьих государств или организаций по оказанию помощи. Было заявлено, что право пострадавшего государства запрашивать международную помощь дополняется обязанностью третьих государств и организаций рассматривать такие просьбы, а не – совершенно очевидно – обязанность удовлетворять их. Было предложено, чтобы право международного сообщества предлагать помощь

могло сочетаться с поощрением со стороны Комиссии действительно выступать с такими предложениями о помощи на основе принципов сотрудничества и международной солидарности.

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

284. Специальный докладчик напомнил о некоторых предложениях, сформулированных в отношении рассмотрения сложившейся практики в процессе разработки предложений по проектам статей по данной теме. Он отметил, что под «практикой» в контексте прогрессивного развития международного права разработчики положения о Комиссии международного права также рассматривали то, что не отражено в праве, которое было недостаточно разработано применительно к той или иной теме. Тем не менее обсуждение оставило впечатление, что некоторые члены Комиссии используют термин «практика» в более широком, почти обиходно-разговорном смысле, когда сосредоточивают внимание на конкретных примерах того, что характеризуется как «плохая» практика в противопоставлении с практикой «хорошей». По его мнению, более подробный пересказ особенностей конкретной практики государств и других субъектов в этой области не привел бы к выводам, которые отличались бы от тех, что сформулированы в его докладе, и он поддержал занятую некоторыми членами Комиссии позицию, согласно которой она должна уделить более пристальное внимание документам, принимаемым государствами и такими другими субъектами, как МФОКК и КП, которые представляют собой квинт-эссенцию практики тех, кто обладает значительным опытом в этой области. Он также напомнил, что в 2008 году Комиссия выразила заинтересованность в получении любой информации от государств, касающейся их практики, имеющей отношение к данной теме, включая примеры внутреннего законодательства⁵⁹⁵. На сегодняшний день в Комиссию поступили ответы лишь от трех государств.

285. Было также отмечено, что, помимо небольшого количества многосторонних, главным образом региональных, соглашений и несколько более значительного числа двусторонних договоров о взаимопомощи, основной объем имеющегося материала относительно того, что может быть названо правом помощи в случае бедствий, приходится на не обладающие обязательной силой инструменты, принимаемые в основном на межправительственном уровне, но также и частными учреждениями и субъектами. Само понятие права помощи в случае бедствий еще только зарождается, и его укрепление в значительной мере будет зависеть от проводимой Комиссией работы по прогрессивному развитию. При этом на Комиссию ложится обязанность должным образом учитывать такие резолюции Генеральной Ассамблеи, как резолюция 46/182 от 19 декабря 1991 года, которая закладывает основу деятельности по чрезвычайной помощи в случае бедствий в современных

условиях, а также усилия по кодификации, предпринимаемые такими частными образованиями, как Институт международного права.

286. Специальный докладчик отметил, что в ходе прений было высказано мнение о том, что его предложения не принимали должным образом в расчет концепцию «ответственности за защиту». В этой связи он напомнил, что в своем предварительном докладе он заявил, что «целесообразность распространения концепции ответственности за защиту и ее актуальность для нынешней темы требуют более подробного изучения. Даже если признать ответственность за защиту в контексте защиты и помощи лицам в случае бедствия, ее последствия будут неясны»⁵⁹⁶. Такая позиция впоследствии была отдельно воспроизведена Генеральным секретарем, который в своем представленном в 2008 году докладе о выполнении обязанности защищать заявил, что «[о]бязанность защищать действует, если только государства-члены не примут иного решения, лишь в отношении четырех оговоренных преступлений и нарушений: геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Попытки расширить ее сферу действия на другие бедствия, включая ВИЧ/СПИД, изменение климата или осуществление мер реагирования в случае стихийных бедствий, означали бы подрыв достигнутого в 2005 году консенсуса и размывание концепции до неузнаваемости или утраты ее практической целесообразности»⁵⁹⁷. Комиссия впоследствии поддержала эту позицию как в ходе обсуждения на ее шестьдесят первой сессии в 2009 году⁵⁹⁸, так и в ходе данной сессии.

287. Далее были упомянуты некоторые редакционные предложения, высказанные на пленарном заседании, которые должны рассматриваться Редакционным комитетом.

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

1. ТЕКСТЫ ПРОЕКТОВ СТАТЕЙ

288. Тексты проектов статей, принятые Комиссией до настоящего времени в предварительном порядке, приводятся ниже⁵⁹⁹.

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

Статья 1. Сфера охвата

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

⁵⁹⁶ Там же, том II (часть первая), документ A/CN.4/598, стр. 182, пункт 55.

⁵⁹⁷ A/63/677, пункт 10 (b).

⁵⁹⁸ *Ежегодник... 2009 год*, том II (часть вторая), стр. 165, пункт 164.

⁵⁹⁹ Комментарии к проектам статей 1–5 см. *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть вторая), пункт 331. Комментарии к проектам статей 6–11 см. раздел С.2 ниже.

⁵⁹⁵ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 18, пункт 31.

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.

Статья 6. Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и на основе недискриминации с учетом потребностей 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.

Статья 10. Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью

Пострадавшее государство обязано, в соответствующих случаях, обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования.

Статья 11. Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь

1. Предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства.

2. Отказ в согласии на внешнюю помощь не может быть произвольным.

3. Когда помощь предлагается в соответствии с настоящими проектами статей, пострадавшее государство по возможности объявляет о своем решении в отношении такого предложения.

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

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

Статья 6. Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и на основе недискриминации с учетом потребностей людей, находящихся в особо уязвимом положении.

Комментарий

1) В проекте статьи 6 устанавливаются ключевые гуманитарные принципы, касающиеся реагирования на бедствия. Содержащаяся в названии этого проекта статьи ссылка на слово «гуманитарные» призвана указать на то, что эти принципы, по мнению Комиссии, представляют собой гуманитарные принципы, которые лежат в основе мер по оказанию помощи и содействия в случае бедствий. С учетом этого Комиссия не сочла необходимым определять, являются ли эти принципы также общими принципами международного права, и отметила, что данные принципы не приводят к исключению других соответствующих принципов международного права. Комиссия предпочла провозгласить эти принципы в форме проекта статьи в знак признания их значимости для оказания помощи и содействия в случае бедствий.

2) Принципы гуманности, нейтралитета и беспристрастности являются стержневыми принципами, признанными в качестве основополагающих при оказании гуманитарной помощи⁶⁰⁰. Эти принципы также являются основополагающими для положений законодательства, применимых к усилиям по оказанию экстренной помощи в случае бедствий. Например, в своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея отмечает, что «[г]уманитарная помощь должна предоставляться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности» (приложение, пункт 2).

3) Принцип гуманности является ключевым для защиты людей в международном праве. Представляя собой элемент и международного гуманитарного права, и международного права прав человека, он обуславливает разработку положений законода-

⁶⁰⁰ См. соответствующие материалы в меморандуме Секретариата о защите людей в случае бедствий (сноска 580 выше), пункт 11.

тельства, касающихся защиты людей в случае бедствий. В рамках международного гуманитарного права этот принцип наиболее ясным образом выражен в требовании обеспечивать гуманное обращение, закрепленном в общей статье 3 Женевских конвенций 1949 года о защите жертв войны⁶⁰¹. Однако МС в связи с делом *Corfu Channel (Пролив Корфу)* подтвердил, что элементарные соображения гуманности являются также общими и общепризнанными принципами международного правопорядка, которые «имеют даже большую актуальность в условиях мира, чем в условиях войны»⁶⁰². В комментарии Жана Пикте к принципам МККК принципу гуманности придаются три элемента: предотвращать и облегчать страдания, защищать жизнь и здоровье; и обеспечивать уважение индивида⁶⁰³. В конкретном контексте оказания экстренной помощи в случае бедствий в Руководящих принципах использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий («Руководящие принципы Осло») и в Мохонкских критериях оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных обстоятельствах подтверждается, что принцип гуманности требует «пытаться уменьшить страдания людей, где бы они ни имели место»⁶⁰⁴.

4) Хотя принцип нейтралитета коренится в контексте вооруженного конфликта, Комиссия определила, что, тем не менее, этот принцип является применимым в других отраслях права. В контексте гуманитарной помощи принцип нейтралитета приобрел более конкретное значение, которое отражено в проекте статьи 6. В этом случае данный принцип требует, чтобы предоставление помощи осуществлялось независимо от любого данного политического, религиозного, этнического или идеологического контекста. И в Ословских принципах, и в Мохонкских критериях подтверждается, что помощь следует оказывать «не вступая в военные действия и не принимая чью-либо сторону в разногласиях полити-

ческого, религиозного или идеологического характера»⁶⁰⁵. Как таковой, принцип нейтралитета указывает на аполитичный характер мер реагирования на бедствия и подтверждает, что гуманитарная деятельность не может использоваться в иных целях, чем принятие мер реагирования в связи с данным бедствием. Этот принцип обеспечивает, чтобы интересы лиц, пострадавших в результате бедствий, в первую очередь учитывались пострадавшим государством и любыми другими соответствующими сторонами при принятии мер реагирования на бедствия. Соблюдение принципа нейтралитета является ключевым для содействия надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, как указано в проекте статьи 2. Следовательно, нейтралитет может рассматриваться как функционирующий механизм для осуществления идеала гуманности.

5) Принцип беспристрастности охватывает три принципа: недискриминации, соразмерности и собственно беспристрастности. По рассматриваемым ниже причинам принцип недискриминации определяется Комиссией не просто как элемент проекта статьи 6, но и как автономный принцип реагирования на бедствия. Недискриминация направлена на устранение объективных оснований для дискриминации между людьми, с тем чтобы предоставление помощи пострадавшим людям определялось исключительно их нуждами. Принцип соразмерности предусматривает, что меры реагирования на бедствия должны быть соразмерными масштабам этого бедствия и потребностям пострадавших людей. Этот принцип также действует в качестве механизма распределения, позволяя предоставлять помощь при уделении внимания наиболее неотложным нуждам людей. Сам принцип беспристрастности отражает принцип, согласно которому при принятии мер реагирования на бедствия не следует проводить субъективные различия между людьми. В комментарии к Дополнительному протоколу к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающемуся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), беспристрастность определяется, таким образом, как «моральное качество, которое должно присутствовать у человека или организации, призванных действовать на благо страдающих»⁶⁰⁶. В качестве примера – проект международного руководства для операций по оказанию гуманитарной помощи предусматривает, что «гуманитарную помощь следует предоставлять на беспристрастной основе всем остро в ней нуждающимся»⁶⁰⁷. В целом принцип беспристрастности требует, чтобы меры реагирования на бедствия были направлены на обеспечение полного уважения и удовлетворение нужд тех, кто пострадал в результате бедствий, таким образом,

⁶⁰¹ См., например, Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Конвенция I), статья 3, пункт 1 (в которой отмечается, что «лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманитарным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев»).

⁶⁰² *Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C.J. Reports 1949*, p. 4, at p. 22.

⁶⁰³ J. Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary*, Geneva, Henry Dunant Institute, 1979, pp. 21–27; также размещен на сайте www.icrc.org.

⁶⁰⁴ Организация Объединенных Наций, Управление по координации гуманитарных вопросов, «Ословские принципы»: Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий, пересмотренный вариант 1.1, ноябрь 2007 года, пункт 20; и J. M. Ebersole, «The Monhonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance», *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February 1995), p. 196.

⁶⁰⁵ *Ibid.*

⁶⁰⁶ C. Pilloud et al., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, ICRC, 1987, para. 2800; в пункте 2801 этого же комментария, в сноске, автор цитирует «Провозглашение основополагающих принципов Красного Креста», принятых в резолюции VIII на XX международной конференции Красного Креста, Вена, 1965 год; и Pictet (сноска 603 выше), pp. 33–51.

⁶⁰⁷ P. Macalister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991, p. 4, para. 6 (a).

чтобы приоритет отдавался наиболее остро нуждающимся в такой помощи.

6) Принцип недискриминации отражает присущее всем людям равенство и необходимость того, чтобы между ними не могло проводиться какое-либо неблагоприятное различие. Запрещенные основания для дискриминации носят неисчерпывающий характер и включают этническое происхождение, пол, национальность, политические убеждения, расу и религию⁶⁰⁸. Комиссия определила, что на принцип недискриминации следует ссылаться как на автономный принцип с учетом его важного значения для данной темы. Такого же подхода придерживался также Институт международного права в своей резолюции 2003 года о гуманитарной помощи, в которой говорится, что гуманитарную помощь следует предлагать, а в случае принятия – распределять «без всякой дискриминации по запретным мотивам»⁶⁰⁹. В Руководстве МФОКК и КП по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ также конкретно указывается, что помощь следует предоставлять пострадавшим в результате бедствия лицам без какого-либо неблагоприятного различия (как то в отношении «национальности, расы, этнического происхождения, вероисповедания, классовой принадлежности, пола, ограниченности физических возможностей, возраста и политических взглядов»)»⁶¹⁰.

7) Комиссия отметила, что принцип недискриминации не следует понимать как исключающий вероятность «позитивной дискриминации» в соответствующих случаях. Выражение «с учетом потребностей людей, находящихся в особо уязвимом положении», содержащееся в тексте проекта статьи 6, отражает эту позицию. Комиссия полагала, что термин «уязвимое положение» охватывает обе группы и отдельных лиц. По этой причине нейтральному выражению «уязвимое положение» было отдано предпочтение по сравнению с выражением «группы» или выражением «лица». Оговорка «особо» была принята Комиссией в знак признания того факта, что те люди, которые пострадали в результате бедствия, по определению являются уязвимыми. Конкретное выражение «особо уязвимое положение» взято из пункта 3 а) раздела 4 Части I Руководства МФОКК и КП, в котором содержится

⁶⁰⁸ См., среди прочего, Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года, общая статья 3, пункт 1; Всеобщую декларацию прав человека, резолюцию 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года, статья 2; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 2, пункт 1; и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2, пункт 2.

⁶⁰⁹ Резолюция, принятая Институтом международного права 2 сентября 2003 года на его сессии, состоявшейся в Брюгге, Бельгия, статья II, пункт 3 (Институт международного права, *Yearbook*, vol. 70, Часть II, Сессия в Брюгге (2003 год), р. 269; размещен на сайте www.idi-iil.org, Resolutions).

⁶¹⁰ МФОКК и КП, *Введение в Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ*, Женева, 2008 год, Часть 1, раздел 4, пункт 2 б). Размещен на сайте www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-en.pdf.

ссылка на особые нужды «женщин и наиболее уязвимых групп, куда могут входить дети, перемещенные лица, престарелые, лица с ограниченными физическими возможностями и люди, живущие с ВИЧ и другими серьезными заболеваниями»⁶¹¹. Эта оговорка также отражена в резолюции о гуманитарной помощи, принятой Институтом международного права, в которой содержится ссылка на требование принимать во внимание нужды «наиболее уязвимых людей»⁶¹².

Статья 7. Достоинство человека

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

Комментарий

1) В проекте статьи 7 затрагивается принцип уважения человеческого достоинства в контексте реагирования на бедствия. Комиссия признает уважение человеческого достоинства в качестве ключевого принципа, который обуславливает и лежит в основе международного права прав человека. В контексте защиты людей в случае бедствий уважение человеческого достоинства представляет собой руководящий принцип как в связи с любыми мерами, которые должны быть приняты в контексте предоставления экстренной помощи, так и в ходе непрерывной эволюции положений законодательства, касающихся принятия мер реагирования на бедствия.

2) Принцип уважения человеческого достоинства сопряжен с поддержкой международных договоров о правах человека и толкуется как создающий основы для норм права, касающихся прав человека. Подтверждение «веры в достоинство и ценность человеческой личности» содержится в преамбуле к Уставу Организации Объединенных Наций, тогда как в преамбуле к Всеобщей декларации прав человека указывается, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи... является основой свободы, справедливости и всеобщего мира»⁶¹³. Подтверждение принципа уважения достоинства, присущего человеческой личности, также предусмотрено в Международном пакте о гражданских и политических правах⁶¹⁴, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁶¹⁵, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁶¹⁶, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁶¹⁷, Конвенции против пыток и других жесто-

⁶¹¹ Там же, статья 4, пункт 3 а).

⁶¹² Резолюция о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права на сессии в Брюгге, статья II, пункт 3, (Институт международного права, *Yearbook* (см. сноску 609 выше), р. 269).

⁶¹³ См. сноску 608 выше.

⁶¹⁴ Пункты преамбулы; статья 10, пункт 1.

⁶¹⁵ Пункты преамбулы; статья 13, пункт 1.

⁶¹⁶ Пункты преамбулы.

⁶¹⁷ То же.

ких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁶¹⁸ и Конвенции о правах ребенка⁶¹⁹. Этот принцип является основополагающим в области международного гуманитарного права, но не ограничивается этой областью. Понятие достоинства человеческой личности признано в пункте 1 с) общей статьи 3 Женевских конвенций о защите жертв войны⁶²⁰, в статьях 75 и 85 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I)⁶²¹, и в статье 4 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)⁶²².

3) Понятие человеческого достоинства также образует основу многочисленных договоров на международном уровне, направленных на предоставление экстренной гуманитарной помощи в случае бедствий. В Руководстве МФОКК и КП указывается, что «стороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны... уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена»⁶²³. В преамбуле резолюции 45/100 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года указывается, что «оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей, и посягательство на человеческое достоинство». Институт международного права также указывает, что неоказание гуманитарной помощи тем, кто пострадал в результате бедствий, представляет собой «посягательство на человеческое достоинство»⁶²⁴.

⁶¹⁸ То же.

⁶¹⁹ Пункты преамбулы; статьи 23, пункт 1; 28, пункт 2; 37; 39 и 40.

⁶²⁰ Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года, общая статья 3, пункт 1 с) (в нем отмечается запрещение «посягательства на человеческое достоинство, в частности, оскорбительного и унижающего обращения»).

⁶²¹ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), статья 75, пункт 2 b) (в нем отмечается запрещение «надругательства над человеческим достоинством, в частности, унижительного и оскорбительного обращения, принуждения к проституции или непристойного посягательства в любой его форме»); и статья 85, пункт 4 с) (в нем отмечается, что «применение практики апартеида и других негуманных и унижающих действий, оскорбляющих достоинство личности, основанных на расовой дискриминации», когда они совершаются умышленно и в нарушение Конвенций или настоящего Протокола, рассматривается как серьезное нарушение настоящего Протокола).

⁶²² Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), статья 4, пункт 2 e) (в нем отмечается запрещение «надругательства над человеческим достоинством, в частности, унижительного и оскорбительного обращения, изнасилования, принуждения к проституции или непристойного посягательства в любой форме»).

⁶²³ Руководство МФОКК и КП (см. сноску 610 выше), статья 4, пункт 1.

⁶²⁴ Резолюция о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права на сессии в Брюгге, статья II, пункт 1, (Институт международного права, *Yearbook* (см. сноску 609 выше), p. 269).

4) Вступительное выражение в тексте проекта статьи 7 «[п]ри реагировании на бедствия» отражает материально-правовой контекст, в котором применяется это положение. Хотя предполагается, что это выражение главным образом направлено на этап реагирования и восстановления, данную ссылку следует толковать с учетом пункта 5) комментария к проекту статьи 2⁶²⁵. Комиссия выбрала термин «при реагировании», а не более общий термин «при принятии мер реагирования», с тем чтобы передать ощущение непрерывного характера действия этого обязательства уважать и защищать человеческое достоинство пострадавших лиц в течение всего периода принятия мер реагирования. Точная формулировка этого принципа, принятая Комиссией, а именно «достоинство, присущее человеческой личности», взята из преамбулы Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и из пункта 1 статьи 10 Международного пакта о гражданских и политических правах. Эта формулировка также используется в таких документах, как Конвенция о правах ребенка⁶²⁶ и Американская конвенция о правах человека: «Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика»⁶²⁷.

5) Выражение «государства, компетентные международные организации и соответствующие неправительственные организации» содержит указание на субъекты, к которым обращено это положение. В своей ссылке на «государства» Комиссия признает роль, которую играют и пострадавшие государства, и оказывающие помощь государства при принятии мер реагирования в случае бедствий. В целом это выражение обеспечивает признание того, что большая часть деятельности по реагированию на бедствия осуществляется через органы межправительственных организаций, НПО, другие негосударственные образования, такие как МФОКК и КП⁶²⁸. Комиссия определила, что данная формулировка обеспечивает согласованность с проектом статьи 5 в противопоставлении более общей ссылке на «другие соответствующие стороны».

6) Комиссия приняла выражение «уважают и защищают» в качестве формулы, которая согласуется с современной доктриной и документами и решениями в области международного права прав человека. Это формула используется в ряде документов, касающихся помощи в случае бедствий, включая Ословские принципы⁶²⁹, Мохонкские критерии⁶³⁰,

⁶²⁵ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть вторая), пункт 331.

⁶²⁶ Конвенция о правах ребенка, статья 37 с) (в которой отмечается, в частности, что «каждый лишенный свободы ребенок пользуется гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности»).

⁶²⁷ Американская конвенция о правах человека: «Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика», статья 5, пункт 2 (в котором отмечается, в частности, что «со всеми лицами, лишенными свободы, следует обращаться на основе уважения достоинства, присущего человеческой личности»).

⁶²⁸ См. *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), приложение III, стр. 251, пункт 28.

⁶²⁹ Ословские руководящие принципы (см. сноску 604 выше), пункт 20 (в котором отмечается, что «достоинство и права всех жертв должны уважаться и защищаться»).

⁶³⁰ Мохонкские критерии (см. сноску 604 выше), стр. 196 оригинального текста (в них отмечается, что «достоинство и права всех жертв должны уважаться и защищаться»).

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны⁶³¹ и Руководящие принципы, касающиеся права на гуманитарную помощь⁶³². В совокупности термины «уважение и защита» обозначают негативное обязательство воздерживаться от причинения ущерба достоинству, присущему человеческой личности, и позитивное обязательство принимать меры по обеспечению уважения человеческого достоинства. В качестве примера можно указать, что обязанность обеспечивать защиту требует от государств принятия законодательства, запрещающего деятельность третьих сторон при обстоятельствах, которые сопряжены с угрозой нарушения принципа уважения человеческого достоинства. Комиссия сочла, что обязательство «защищать» должно быть соразмерным юридическим обязательствам, которые несут соответствующие субъекты, затрагиваемые в этом положении. Пострадавшее государство в связи с этим играет главную роль в обеспечении защиты человеческого достоинства в силу его главной роли в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию чрезвычайной помощи и содействия, как это отражено в пункте 2 проекта статьи 9.

Статья 8. Права человека

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

Комментарий

1) Проект статьи 8 имеет своей целью отразить широкое право на защиту прав человека, принадлежащее тем людям, которые пострадали в результате бедствий. Соответствующее обязательство, возлагаемое на соответствующих субъектов и предусматривающее защиту таких прав, косвенно подразумевается в этом проекте статьи. Комиссия признает тесную взаимосвязь между правами человека и принципом уважения человеческого достоинства, отраженным в проекте статьи 7, что усиливается в результате близкого расположения данных двух проектов статей.

2) Общая ссылка «на права человека» охватывает обязательства в отношении прав человека, установленные в соответствующих международных соглашениях и отраженные в нормах обычного международного права, а также поддерживаемые утверждениями об оптимальных видах практики с точки зрения защиты прав человека, которые включены в необязательные тексты на международном уровне. Комиссия решила не ограничивать это положение

⁶³¹ E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, Принцип 26 (в котором, в частности, отмечается, что «занимающимся оказанием гуманитарной помощи лицам и их транспортным средствам и грузам обеспечиваются неприкосновенность и защита»).

⁶³² Руководящие принципы, касающиеся права на гуманитарную помощь, приняты Советом Международного института гуманитарного права в апреле 1993 года, Принцип 10 (в котором отмечается, что «[г]уманитарная помощь может в надлежащих случаях предоставляться по "гуманитарным коридорам", которые должны пользоваться уважением и защитой со стороны компетентных органов участвующих сторон и, если необходимо, в силу авторитета Организации Объединенных Наций»), *International Review of the Red Cross*, No. 297 (1993), p. 524.

обязательствами, «установленными в соответствующих международных соглашениях». Формулировка, принятая Комиссией, указывает на широкую область обязательств в отношении прав человека, но не стремится конкретно указать эти обязательства, предусмотреть добавления к ним или обусловить их.

3) Комиссия сочла, что ссылка на «права человека» охватывает и основные права, и ограничения, которые существуют в области международного права прав человека. В частности, это положение предусматривает право пострадавшего государства на отступление в тех случаях, когда это признано согласно действующим нормам международного права прав человека.

4) Как разъясняется в пункте 2) комментария к проекту статьи 1, сфера применения *ratione personae* данных проектов статей охватывает деятельность государств и международных организаций, а также других сторон, имеющих конкретную международную правосубъектность в предоставлении чрезвычайной помощи и содействия в случае бедствий. Комиссия признает, что сфера применения и содержание обязательства защищать права человека людей, пострадавших в результате бедствий, будут значительно различаться между этими сторонами. Нейтральная формулировка, принятая Комиссией, должна толковаться соответственно с учетом понимания, согласно которому разные обязательства будут нести пострадавшие государства, оказывающие помощь государства и различные другие предоставляющие помощь субъекты.

5) Содержащаяся в начале текста проекта статьи 8 ссылка на «людей, пострадавших в результате бедствий», подтверждает контекст, в котором применяются данные проекты статей, и ее не следует понимать как подразумевающую, что люди, не пострадавшие в результате бедствия, не пользуются такими правами аналогичным образом.

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.

Комментарий

1) Проект статьи 9 затрагивает пострадавшее государство в контексте защиты лиц в случае бедствия на его территории. Пункт 1 проекта статьи 9 отражает обязательство пострадавшего государства обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи в соответствии с положениями международного права. Пункт 2 проекта статьи 9 подтверждает главную роль, которую играет пострадавшее государство при принятии мер реагирования

в случае бедствия на его территории. В целом проект статьи 9 основывается на ключевых принципах суверенитета и невмешательства соответственно, как это закреплено в Уставе Организации Объединенных Наций⁶³³ и признано в многочисленных международных документах⁶³⁴. В контексте чрезвычайной помощи в случае бедствий резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи подтверждает, что «суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» (приложение, пункт 3).

2) Пункт 1 проекта статьи 9 подтверждает, что обязанность пострадавшего государства обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи и содействия на своей территории вытекает из суверенитета государства. Эта концепция связи между суверенными правами и сопровождающими их обязанностями государства была выражена судьей Альваресом в особом мнении к решению по делу *Corfu Channel (Пролив Корфу)*:

Под суверенитетом мы понимаем всю совокупность прав и характерных признаков, которой государство обладает на своей территории при исключении всех других государств, а также в своих взаимоотношениях с другими государствами. Суверенитет предполагает предоставление государствам соответствующих прав и установление для них соответствующих обязательств⁶³⁵.

Комиссия рассмотрела несколько формулировок для этой концепции, включая выражения «при осуществлении своего суверенитета» и «при осуществлении своих суверенных прав и обязанностей», до принятия решения в отношении нынешнего текста. Изменяющееся выражение «в силу своего суверенитета» под-

⁶³³ Устав Организации Объединенных Наций, статья 2, пункт 1 («Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов»); статья 2, пункт 7 («Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава; однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании Главы VII»).

⁶³⁴ См., например, Декларацию 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, приложение (в котором отмечается, в частности, что «все государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества», что «применение силы, имеющее целью лишить народы их национальной самообытности, является нарушением их неотъемлемых прав и принципа невмешательства» и что «государства осуществляют свои международные отношения в экономической, социальной, культурной, технической и торговых областях в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства»). Международный Суд установил, что «в отношениях между независимыми государствами уважение территориального суверенитета является жизненно важной основой международных отношений» (дело *Corfu Channel* (см. сноску 602 выше), р. 35).

⁶³⁵ Дело *Corfu Channel* (см. сноску 602 выше), р. 43. См. также мнение арбитра Макса Губера по делу *Island of Palmas (Netherlands v. U.S.A.)*, Award of April 1928, UNRIIAA, vol. II (Sales No. 1949.V.1), р. 829, at p. 839: «Как уже было сказано, территориальный суверенитет связан с исключительным правом проявления деятельности государства. Это право имеет следствием обязанность: обязательство защищать в пределах территории права других государств».

черкивает, что пострадавшее государство, которое пользуется принципом невмешательства, является стороной, которая обязана обеспечивать защиту людей, находящихся в пределах ее территории. Комиссия определила, что термин «обязанность» является более подходящим, чем термин «ответственность». Она сочла, что использование термина «ответственность» может привести к путанице с учетом его использования в качестве одного из терминов в других областях работы Комиссии. Комиссия также сочла, что использование термина «обязанность» устранил любой предполагаемый намек на понятие ответственности за обеспечение защиты.

3) Пункт 2 проекта статьи 9 далее отражает главную роль государства при принятии мер реагирования на бедствие. Эта позиция коренится в основополагающих принципах суверенитета государства и невмешательства, закрепленных в международном праве. По указанным выше причинам Комиссия решила использовать слово «роль», а не слово «ответственность» при изложении позиции пострадавшего государства. Использование термина «роль» обуславливалось резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, которая подтверждает, в частности, что пострадавшее государство «играет главную роль в инициировании организации координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории» (приложение, пункт 4). Использование слова «роль», а не слова «ответственность», также рассматривалось как допускающее определенную степень признательности государствам при координации деятельности по принятию мер реагирования на бедствие. Формулировка, подразумевающая обязанность государств направлять или контролировать деятельность по принятию мер реагирования на бедствие, может, напротив, являться ограничительной для государств, которые предпочитают играть более ограниченную роль в координации мер реагирования на бедствие или которые сталкиваются с ситуацией нехватки ресурсов.

4) Приоритетность пострадавшего государства также обуславливается долгосрочным признанием в международном праве того, что правительство государства находится в наилучшем положении для определения серьезности какой-либо чрезвычайной ситуации и разработки надлежащей политики реагирования на нее. Содержащееся в пункте 2 утверждение о том, что пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию чрезвычайной помощи и содействия, следует толковать в совокупности с обязанностью сотрудничать, закрепленной в проекте статьи 5. В этом контексте пункт 2 проекта статьи 9 подтверждает, что пострадавшее государство занимает главное положение с точки зрения взаимоотношений сотрудничества с другими соответствующими субъектами, которые предусматриваются в проекте статьи 5.

5) Ссылка на «руководство, контроль, координацию и надзор» применительно к оказанию чрезвычайной помощи и содействия в случае бедствий взята из пункта 8 статьи 4 Конвенции Тампере о

предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий стихийных бедствий и осуществления операций по оказанию помощи⁶³⁶. Комиссия сочла, что формула из этой Конвенции приобретает общее значение в области оказания экстренной помощи и содействия в случае бедствий и представляет собой более современное толкование⁶³⁷. Эта формула отражает то обстоятельство, что государство осуществляет окончательный контроль над тем, каким образом проводятся операции по оказанию экстренной помощи в соответствии с международным правом.

6) Комиссия отошла от Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, приняв решение не включать ссылку на «внутреннее законодательство» в ее положение о главной роли пострадавшего государства. В контексте Конвенции ссылка на внутреннее законодательство указывает на то, что соответствующая координация требует согласованности с положениями внутреннего права пострадавшего государства. Комиссия решила не включать эту ссылку с учетом того факта, что внутреннее право пострадавшего государства может не во всех случаях регулировать или предусматривать основную позицию государства в ситуациях принятия мер реагирования на бедствия.

Статья 10. Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью

Пострадавшее государство обязано, в соответствующих случаях, обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования.

Комментарий

1) В проекте статьи 10 рассматривается конкретная ситуация, в которой бедствие превышает возможности государства реагировать на него. В этих условиях пострадавшее государство обязано обращаться за помощью к другим государствам, Органи-

⁶³⁶ «Ничто в настоящей Конвенции не препятствует осуществлению права государства-участника в соответствии с его внутренним законодательством руководить, контролировать, координировать и осуществлять надзор применительно к оказанию телекоммуникационной помощи, предусмотренной согласно настоящей Конвенции, в пределах его территории».

⁶³⁷ См., например, Соглашение АСЕАН [Ассоциация государств Юго-Восточной Азии] о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 3, пункт 2 (в котором отмечается, что «запрашивающая или принимающая Сторона осуществляет общее руководство, контроль, координацию и надзор применительно к оказанию помощи в пределах своей территории»); и Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, статья 3 а) (в которой отмечается, в частности, что, если только не согласовано иное, «в пределах своей территории запрашивающее государство несет ответственность за общее руководство, контроль, координацию помощи и надзор за ней»).

зации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим НПО. Обязанность, изложенная в проекте статьи 10, – конкретизация проекта статьи 9 и проекта статьи 5. В пункте 1 проекта статьи 9 устанавливается, что пострадавшее государство в силу своего суверенитета обязано обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи и содействия на своей территории. В проекте статьи подтверждается центральное место обязательств, лежащих на государствах по отношению к людям в пределах их границ. Обязанности сотрудничать также лежат в основе обязанности пострадавшего государства в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования. В проекте статьи 5 подтверждается, что обязанность сотрудничать лежит не только на потенциальных оказывающих помощь государствах, но и на пострадавших государствах в тех случаях, когда такое сотрудничество необходимо. Комиссия считает, что такое сотрудничество является надлежащим и необходимым в той мере, в какой превышены национальные возможности реагирования государства. В такой ситуации обращение за помощью – дополнительный элемент выполнения пострадавшим государством своих главных обязанностей в соответствии с международными договорами о правах человека и обычным международным правом. Существование обязанности обращаться за помощью, в том виде как оно устанавливается в проекте статьи 10, было поддержано большинством членов Комиссии, тогда как другие члены высказались против него.

2) В проекте статьи подчеркивается, что обязанность обращаться за помощью возникает только в той мере, в какой превышены национальные возможности реагирования пострадавшего государства. Как отмечалось Специальным докладчиком в его втором докладе, не все бедствия считаются превосходящими возможности реагирования государства⁶³⁸. Поэтому Комиссия считает, что настоящий проект статьи относится только к той категории бедствий, которая определена в проекте статьи 3 настоящих проектов статей.

3) Следует отметить, что в ходе обсуждения в Комиссии формулировки проекта статьи 10 некоторые члены Комиссии выступили против идеи о том, что пострадавшие государства несут или должны нести правовую обязанность запрашивать внешнюю помощь в случае бедствия. Такое неприятие имело в своей основе мнение о том, что в своем нынешнем состоянии международное право не устанавливает такую имеющую обязательную силу функцию для пострадавших государств. Стоящие на этой позиции члены Комиссии указали, что проект статьи 10 следует сформулировать в побудительных выражениях, в том смысле, что пострадавшим государствам «следует» обращаться за внешней помощью в тех случаях, когда бедствие превышает их национальные возможности реагирования.

⁶³⁸ Ежегодник... 2009 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/615, пункт 46.

4) Комиссия использовала выражение «[в] той мере, в какой», чтобы уточнить, что возможности реагирования пострадавшего государства редко концептуализируются как достаточные или недостаточные в абсолютном выражении. Национальные возможности пострадавшего государства могут быть превышены в отношении одного аспекта операций по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствия, при том что государство сохраняет возможности проведения других операций. Вся фраза «[в] той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования» охватывает ситуацию, в которой бедствие, по-видимому, превышает национальные возможности реагирования пострадавшего государства. Такой гибкий и проактивный подход соответствует основополагающей цели проектов статей, как та выражена в проекте статьи 2. Этот подход содействует надлежащему и действенному реагированию на бедствия, удовлетворяющему жизненно важные потребности соответствующих людей при неукоснительном уважении их прав. Признание обязанности государств в этой ситуации отражает озабоченность Комиссии необходимостью обеспечить возможность своевременного и действенного оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий.

5) Комиссия считает, что обязанность обращаться за помощью в проекте статьи 10 вытекает из обязательств государства согласно международным договорам о правах человека и обычному международному праву. Обращение за международной поддержкой может быть необходимым элементом выполнения международных обязательств государства по отношению к индивидам, если пострадавшее государство считает, что его собственные ресурсы недостаточны для удовлетворения потребности в защите. Хотя такое может иметь место и при отсутствии какого бы то ни было бедствия, в условиях бедствия прямо затрагивается ряд прав человека, включая право на жизнь, право на питание, право на здоровье и медицинское обслуживание, право на водоснабжение, право на достаточное жилище, одежду и санитарные услуги и право не подвергаться дискриминации⁶³⁹. Комиссия отмечает, что Комитет по правам человека считает, что обязанность государства по осуществлению права на жизнь выходит за рамки собственно ее уважения, охватывая обязанность защищать и выполнять это материальное право⁶⁴⁰. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах право на жизнь не допускает отступлений даже в случае «чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой» (статья 4, пункт 1), что, как было признано Комитетом по правам человека в своем замечании общего порядка № 29, включает «стихийные бедствия»⁶⁴¹. Пункт 1

статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливает, что в целях осуществления права на питание государства-участники

примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил в замечании общего порядка № 12 о праве на достаточное питание, что, если государство-участник заявляет, что в силу ограниченности ресурсов нет возможности обеспечить доступ нуждающихся к продовольствию:

это государство должно продемонстрировать, что им были приняты все усилия для использования всех находящихся в его распоряжении ресурсов в целях обеспечения в приоритетном порядке выполнения этих минимальных обязательств. ... В этой связи на государстве, заявляющем о своей неспособности выполнить свои обязательства по не зависящим от него причинам, лежит бремя доказывания того, что дело обстоит именно так и что оно безуспешно старалось добиться международной поддержки для обеспечения наличия и доступности необходимого продовольствия⁶⁴².

Поэтому Комиссия отмечает, что «надлежащие меры», которые должны быть приняты государством, включают обращение за международной помощью, если в силу сложившейся в государстве ситуации оно не способно обеспечить осуществление права на питание. Имеет значение то, что такая мера принимается тогда, когда само государство утверждает, что оно не способно осуществить свои обязательства.

6) Конкретные ссылки на защиту прав в случае бедствий содержатся в Африканской хартии прав и благополучия ребенка и в Конвенции о правах инвалидов. В соответствии со статьей 23 Африканской хартии прав и благополучия ребенка государства принимают «все надлежащие меры», чтобы обеспечить детям, желающим получить или имеющим статус беженца, а также детям, перемещенным внутри страны из-за событий, связанных, например, со «стихийным бедствием», «надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании правами, изложенными в настоящей Хартии и в других международных договорах в области прав человека и гуманитарного права, участниками которых являются государства». Конвенция о правах инвалидов в статье 11 говорит об обязательстве государств по отношению к инвалидам в случае бедствия:

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

⁶³⁹ См. предварительный доклад Специального докладчика, *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/598, стр. 175–176, пункт 26.

⁶⁴⁰ Комитет по правам человека, 16-я сессия (1982 год), замечание общего порядка № 6 (статья 6: право на жизнь), пункт 5 (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/37/40)*, приложение V, стр. 114).

⁶⁴¹ Комитет по правам человека, 72-я сессия (2001 год), Замечание общего порядка № 29 по статье 4 (Отступления от положений

Пакта во время чрезвычайного положения), 24 июля 2001 года, пункт 5 (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 40 (A/56/40)*, том I, приложение VI, стр. 207).

⁶⁴² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12 (Право на достаточное питание (статья 11 Пакта)), 11 мая 1999 года, пункт 17 (*Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2000 год, Дополнение № 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11)*, приложение V, стр. 111–112).

конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия.

Комиссия считает, что выражение «все необходимые меры» может охватывать обращение за возможной помощью со стороны международного сообщества, если превышены возможности пострадавшего государства. Такой подход соответствовал бы руководящему принципу гуманности применительно к международно-правовой системе. В деле *Corfu Channel (Пролив Корфу)* (существо дела) МС подтвердил, что элементарные соображения гуманности считаются общими и широко признанными принципами международного правопорядка, которые «еще более настоятельно важны во время мира, чем во время войны»⁶⁴³. Проект статьи 6 подтверждает центральное место принципа гуманности при реагировании на бедствия.

7) Комиссия считает, что в контексте проекта статьи 10 лучше говорить об обязанности «обращаться» за помощью, а не «запрашивать» ее. Комиссия выводит эту формулировку из обязанности, изложенной в резолюции о гуманитарной помощи, принятой Институтом международного права на своей сессии в Брюгге в декабре 2003 года, в которой отмечается:

[в]о всех тех случаях, когда пострадавшее государство неспособно предоставить достаточную гуманитарную помощь жертвам, находящимся под его юрисдикцией или фактическим контролем, оно обращается за помощью к компетентным международным организациям и/или третьим государствам⁶⁴⁴.

Аналогичное положение имеется в руководстве по оказанию международной помощи при чрезвычайных ситуациях МФОКК и КП следующего содержания:

Если пострадавшее государство решит, что собственных возможностей и ресурсов для оказания помощи при данной чрезвычайной ситуации недостаточно, ему необходимо обратиться за помощью на международном или региональном уровне с целью удовлетворения потребностей пострадавших лиц⁶⁴⁵.

Кроме того, содержащиеся в приложении к резолюции 46/182 (пункт 5) Генеральной Ассамблеи руководящие принципы, по-видимому, также подразумевают обязанность пострадавших государств осуществлять международное сотрудничество, если масштабы чрезвычайной ситуации превышают их возможности реагирования:

⁶⁴³ Дело *Corfu Channel* (см. сноску 602 выше), р. 22 (где отмечается: «Обязательства, которые несут албанские власти, состоят в том, что они должны были сообщить в интересах судоходства в целом о существовании минных полей в территориальных водах Албании, а также предупредить приближающиеся британские военные корабли о неминуемой опасности, которую для них представляют минные поля. В основе таких обязательств лежит не Гагская конвенция 1907 года № VIII, применимая во время войны, а определенные общепризнанные принципы, а именно: элементарные соображения гуманности, которые еще более настоятельно важны во время мира, чем во время войны»).

⁶⁴⁴ Резолюция о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права на сессии в Брюгге, статья III, пункт 3, Институт международного права, *Yearbook* (см. сноску 609 выше), р. 269.

⁶⁴⁵ Руководство МФОКК и КП (см. сноску 610 выше), Часть I, раздел 3.2.

Масштабы и продолжительность многих чрезвычайных ситуаций могут превышать возможности реагирования на них многих пострадавших стран. Поэтому международное сотрудничество в связи с чрезвычайными ситуациями и укрепление возможностей реагирования на них пострадавших стран имеет огромное значение. Такое сотрудничество должно осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами.

8) Альтернативная формулировка со словом «запрашивать» включена в Ословские принципы, в которых отмечается, что «[в] тех случаях, когда необходима международная помощь, она должна быть запрошена или одобрена пострадавшим государством как можно скорее по происшествии бедствия, с тем чтобы максимально повысить ее эффективность»⁶⁴⁶. Комиссия считает, что «запрос» на оказание помощи предполагает, что пострадавшее государство дало согласие на ее получение после принятия этого запроса третьим государством. В свою очередь Комиссия считает, что обязанность «обращаться» за помощью подразумевает более широкий согласованный подход к предоставлению международной помощи. Термин «обращаться» предполагает проактивное инициирование пострадавшим государством процесса, в ходе которого может быть достигнуто соглашение. Поэтому в проекте статьи 10 на пострадавшее государство возлагается ответственность активно предпринять позитивные шаги по обращению за помощью в той мере, в какой бедствие превышает его национальные возможности реагирования.

9) Комиссия считает, что правительство пострадавшего государства лучше всего сможет определить серьезность ситуации, сложившейся в результате бедствия, и пределы своих национальных возможностей реагирования. Комиссия считает, что оценка серьезности бедствия пострадавшим государством должна быть приведена добросовестно. Принцип добросовестности излагается в Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, где предусматривается, что «[к]аждое государство обязано добросовестно выполнять» обязательства, принятые им «в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций», «обязательства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права», а также «обязательства в соответствии с международными соглашениями, имеющими силу согласно общепризнанным принципам и нормам международного права»⁶⁴⁷. Добросовестная оценка серьезности бедствия представляет собой элемент обязанности пострадавшего государства, которое в силу своего суверенитета обязано обеспечивать защиту людей и оказание им гуманитарной помощи на своей территории в соответствии с пунктом 1 проекта статьи 9.

10) Выражение «в соответствующих случаях» было принято Комиссией для того, чтобы подчеркнуть дискреционное право пострадавшего государства выбирать из числа различных государств,

⁶⁴⁶ Ословские принципы (см. сноску 604 выше), пункт 58.

⁶⁴⁷ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, Приложение.

Организации Объединенных Наций, компетентных межправительственных организаций и соответствующих НПО помощь, которая больше всего подходит его конкретным потребностям. Это выражение также отражает то обстоятельство, что обязанность обращаться за помощью не предполагает, что государство обязано обращаться за помощью к каждому источнику, перечисленному в проекте статьи 10. Поэтому выражение «в соответствующих случаях» акцентирует то обстоятельство, что пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию такой чрезвычайной помощи и содействия, как подчеркивается в пункте 2 проекта статьи 9.

11) Наличие обязанности обращаться за помощью в той мере, в какой превышены собственные возможности государства, не следует трактовать в том плане, что Комиссия не поощряет обращение пострадавших государств за помощью в ситуациях бедствий менее значительного масштаба. Комиссия считает, что сотрудничество в оказании содействия на всех этапах оказания помощи в случае бедствия является центральным моментом содействия надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, а также практическим проявлением принципа солидарности. Даже если пострадавшее государство способно и готово оказать требуемую помощь, сотрудничество и помощь международных действующих лиц во многих случаях обеспечит более надлежащее, оперативное и масштабное реагирование на бедствие и усиление защиты пострадавших людей.

Статья 11. Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь

1. Предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства.

2. Отказ в согласии на внешнюю помощь не может быть произвольным.

3. Когда помощь предлагается в соответствии с настоящими проектами статей, пострадавшее государство по возможности объявляет о своем решении в отношении такого предложения.

Комментарий

1) В проекте статьи 11 рассматривается согласие пострадавшего государства с оказанием внешней помощи. В целом проект статьи 11 создает для пострадавшего государства режим условного согласия в области операций по оказанию чрезвычайной помощи в случае бедствия. В пункте 1 проекта статьи 11 отражен тот базисный принцип, что для оказания международной чрезвычайной помощи необходимо согласие пострадавшего государства. В пункте 2 предусмотрено, что в согласии на внешнюю помощь не может быть отказано произвольно, в то время как пункт 3 проекта статьи возлагает обязанность на пострадавшее государство по мере возможности объявлять о своем решении в отношении предложенной помощи.

2) Принцип, согласно которому оказание внешней помощи требует согласия пострадавшего государства, имеет основополагающее значение для международного права. Соответственно, в пункте 3 руководящих принципов, содержащихся в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, отмечается, что «гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны». Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи предусматривает, что «никакая телекоммуникационная помощь не предоставляется на основании Конвенции без согласия запрашивающего государства-участника» (статья 4, пункт 5), в то время как Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций отмечает, что «внешняя помощь или предложение о помощи должны поступать только по просьбе или с согласия пострадавшего участника» (статья 3, пункт 1). Признание требования согласия государства на предоставление внешней помощи согласуется с признанием в пункте 2 проекта статьи 9 того, что пострадавшие государства играют главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию чрезвычайной помощи и содействия на своей территории.

3) Признание в пункте 2 того, что право пострадавшего государства отказаться от предложения не является неограниченным, отражает дуализм суверенитета, влекущий за собой и права, и обязанности. Такой подход отражен в пункте 1 проекта статьи 9, который гласит, что пострадавшее государство в силу своего суверенитета обязано обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи и содействия на своей территории. С другой стороны, ряд членов Комиссии высказались против идеи о том, что дуалистический характер суверенитета непременно означает, что Комиссии следует поддержать подход, избранный в пункте 2 проекта статьи 11. По мнению этих членов Комиссии, пункт 2 проекта статьи 11 не должен формулироваться с использованием категоричной формы «shall»; скорее, данное положение должно выглядеть как «Отказ в согласии на внешнюю помощь не должен быть произвольным».

4) Комиссия считает, что обязанность пострадавшего государства обеспечивать защиту и помощь тем, кто находится на его территории, в случае бедствия призвана сохранять жизнь и достоинство жертв бедствия и гарантирует нуждающимся доступ к гуманитарной помощи. Эта обязанность является ключевой в плане обеспечения права на жизнь тех, кто оказался на территории пострадавшего государства⁶⁴⁸. Комитет по правам человека истолковал право на жизнь, закрепленное в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, как содержащее обязательство государств принимать позитивные меры для обеспечения ре-

⁶⁴⁸ См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 6, пункт 1.

ализации этого права⁶⁴⁹. Иными словами, отказ от предложения о помощи может в определенных обстоятельствах представлять собой нарушение права на жизнь. В своих резолюциях 43/131 от 8 декабря 1988 года и 45/100 от 14 декабря 1990 года Генеральная Ассамблея подтвердила, что «оставление жертв в стихийных бедствиях и подобных чрезвычайных ситуациях без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей и посягательство на человеческое достоинство» (восьмой и шестой пункты преамбулы, соответственно).

5) Признание того, что усмотрение пострадавшего государства в отношении согласия не является неограниченным, отражено в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны. В Руководящих принципах, которые получили одобрение бывшей Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи в единогласно принятых резолюциях и были названы Генеральным секретарем «базовой международной нормой защиты» внутренне перемещенных лиц, отмечается, что⁶⁵⁰

[предложения о гуманитарной помощи] не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь⁶⁵¹.

Институт Международного права дважды занимался вопросом согласия в контексте гуманитарной помощи. В его резолюции 1989 года, озаглавленной «Защита прав человека и принцип невмешательства во внутренние дела государств», в пункте 2 статьи 5 во французском тексте в утвердительном тоне предусмотрено следующее:

Государства, на территории которых существуют такие ситуации бедствия [когда жизни или здоровью населения грозит серьезная опасность], не должны произвольно отклонять такие предложения о гуманитарной помощи⁶⁵². (Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires.)

В 2003 году Институт международного права вернулся к этому вопросу, установив в своей резолюции Брюгге в статье «Обязанность пострадавших государств не отклонять произвольно предложение *bona fide* о гуманитарной помощи»:

⁶⁴⁹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 6 (статья 6: право на жизнь) (см. сноску 640 выше), пункт 5: «Выражение "неотъемлемое право на жизнь" не может быть надлежащим образом истолковано в ограничительном смысле, и защита этого права требует от государств принятия позитивных мер».

⁶⁵⁰ A/59/2005, пункт 210.

⁶⁵¹ E/CN.4/1998/53/Add.2, Принцип 25, пункт 2.

⁶⁵² Резолюция, принятая Институтом международного права 13 сентября 1989 года на сессии, состоявшейся в Сантьяго-де-Компостела, статья 5 (Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 63, Part II, Session of Santiago de Compostela (1989), p. 345). Во французском тексте формулировка носит явно утвердительный характер, тогда как английский перевод звучит следующим образом: «States in whose territories these emergency situations exist *should* not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance» («Государствам, на территории которых существует такая чрезвычайная ситуация, *не следует* произвольно отвергать такие предложения о гуманитарной помощи»). Пояснительный текст «когда жизни или здоровью населения грозит серьезная опасность» взят из пункта 1 статьи 5 этой резолюции.

Пострадавшие государства обязаны не отклонять произвольно и необоснованно предложение *bona fide*, преследующее исключительную цель предоставить гуманитарную помощь, и не отказывать в доступе к жертвам. В частности, они не могут отклонить предложение или отказать в доступе, если это поставит под угрозу основные права человека жертв или будет равнозначно нарушению запрета на использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны⁶⁵³.

6) Выражение «быть отказано» предполагает временный элемент определения произвольного характера. Как отказ от помощи, так и необъявление пострадавшего государства о своем решении в соответствии с пунктом 3 проекта статьи 11 в разумный период времени можно считать произвольным. Эта точка зрения отражена в резолюциях 43/131⁶⁵⁴ и 45/100⁶⁵⁵ Генеральной Ассамблеи, каждая из которых содержит следующие пункты преамбулы:

Будучи обеспокоенна трудностями, с которыми могут сталкиваться жертвы стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций в получении гуманитарной помощи,

Будучи убеждена в том, что при оказании гуманитарной помощи, в частности в виде продовольствия, медикаментов и медицинского обслуживания, для чего необходим доступ к жертвам, оперативность позволяет избежать трагического увеличения числа этих жертв,

В Рамочной конвенции об оказании помощи в области гражданской обороны 2000 года в числе принципов, которые государства-участники обязуются соблюдать при оказании помощи в случае бедствия, фигурирует следующий принцип: «Рассмотрение предложений помощи и просьб об ее оказании и принятие решений по ним должны осуществляться в кратчайшие сроки государствами, которым они адресованы» (статья 3 e)).

7) Термин «произвольным» направляет внимание на основание решения пострадавшего государства об отказе в согласии. Определение того, является ли отказ в согласии произвольным, должно производиться в каждом конкретном случае, хотя как общее правило можно вывести несколько принципов. Во-первых, Комиссия считает, что отказ в согласии на внешнюю помощь не является произвольным, если государство может обеспечить и желает обеспечить надлежащее и эффективное реагирование на бедствие, опираясь на свои собственные ресурсы. Во-вторых, отказ в согласии на помощь из одного источника не является произвольным, если пострадавшее государство приняло надлежащую и достаточную помощь от кого-либо еще. В-третьих, отказ в согласии не является произвольным, если соответствующее предложение не предоставлено в соответствии с настоящими проектами статей. В частности, в проекте статьи 6 устанавливается, что гуманитарная помощь должна предоставляться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности и на основе недискриминации. Наоборот, если предложе-

⁶⁵³ Резолюция о гуманитарной помощи, принятая Институтом международного права 2 сентября 2003 года на сессии в Брюгге (Institute of International Law, *Yearbook* (см. сноску 609 выше), статья VIII, пункт 1, p. 275).

⁶⁵⁴ Резолюция 43/131 Генеральной Ассамблеи, девятый и десятый пункты преамбулы.

⁶⁵⁵ Резолюция 45/100 Генеральной Ассамблеи, восьмой и девятый пункты преамбулы.

ние помощи направлено в соответствии с проектами статей и не имеется каких-либо других источников помощи, будут иметься веские основания заключить, что решение об отказе в согласии произвольно.

8) Усмотрение пострадавшего государства при определении наиболее необходимой формы помощи – один из аспектов его главной роли в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию чрезвычайной помощи и содействия в соответствии с пунктом 2 статьи 9. Это усмотрение должно осуществляться добросовестно в соответствии с международными обязательствами пострадавшего государства⁶⁵⁶. Комиссия, тем не менее, призывает пострадавшие государства указывать причины отказа в согласии с помощью. Указание таких причин имеет принципиальное значение для установления добросовестности решения пострадавшего государства отказать в согласии. Неуказание причин может служить подтверждением того вывода, что отказ в согласии произволен.

⁶⁵⁶ См., например, резолюцию 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение, пункт 1 (где, в частности, отмечается, что «[к]аждое государство обязано добросовестно выполнять» обязательства, принятые им «в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций», «обязательства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права» и «обязательства в соответствии с международными соглашениями, имеющими силу согласно общепризнанным принципам и нормам международного права»).

9) В пункте 3 Комиссия сделала выбор в пользу формулировки «объявляет о своем решении в отношении такого предложения», чтобы дать пострадавшим государствам максимум гибкости в определении того, каким образом лучше всего реагировать на предложения о помощи. Было признано, что жесткая обязанность дать официальный ответ на каждое предложение о помощи может создать в ситуациях бедствия слишком большое бремя для пострадавшего государства. Комиссия считает, что нынешняя формулировка охватывает широкий круг возможных средств реагирования, включая общее опубликование решения пострадавшего государства в отношении всех предложений о помощи. Этот пункт также применяется как в отношении ситуаций, в которых пострадавшее государство принимает помощь, так и в отношении ситуаций, в которых пострадавшее государство отказывается в своем согласии.

10) Комиссия считает, что фраза «по возможности» имеет весьма ограниченную сферу действия. Эта фраза обращает внимание на крайние ситуации, в которых государство не способно прийти к мнению относительно согласия в силу отсутствия функционирующего государственного аппарата или обстоятельств равной этому недееспособности. Комиссия далее считает, что в отсутствие чрезвычайных обстоятельств, обозначенных в этом пункте, пострадавшее государство в состоянии объявить о своем решении так, как оно считает наиболее целесообразным.