

Глава VI

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

А. Введение

50. На своей пятьдесят девятой сессии (в 2007 году) Комиссия постановила включить тему «Защита людей в случае бедствий» в свою программу работы и назначила г-на Эдуардо Валенсию-Оспину в качестве Специального докладчика²⁹⁸. На той же сессии Комиссия просила Секретариат подготовить по этой теме справочное исследование, первоначально ограничивающееся стихийными бедствиями²⁹⁹.

51. На шестидесятой сессии (в 2008 году) на рассмотрение Комиссии был представлен предварительный доклад Специального докладчика³⁰⁰, в котором прослеживается эволюция защиты людей в случае бедствий и 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 обсуждения этого доклада в Комиссии. На рассмотрении Комиссии также находился меморандум Секретариата³⁰¹, 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 чрезвычайной помощи, а также защиты людей в случае бедствий.

52. На своей шестьдесят первой сессии (в 2009 году) Комиссия рассмотрела второй доклад Специального докладчика³⁰², в котором содержался анализ сферы охвата данной темы *ratione materiae*, *ratione personae* и *ratione temporis* и вопросов, касающихся определения «бедствия» для целей данной темы, равно как и исследование основной обязанности сотрудничать.

²⁹⁸ На своем 2929-м заседании 1 июня 2007 года (см. *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), пункт 375). Генеральная Ассамблея в пункте 7 своей резолюции 62/66 от 6 декабря 2007 года приняла к сведению решение Комиссии включить эту тему в ее программу работы. Тема была включена в долгосрочную программу работы Комиссии на ее пятьдесят восьмой сессии (в 2006 году) на основании предложения, содержащегося в приложении III к докладу Комиссии (см. *Ежегодник... 2006 год*, том II (часть вторая), пункт 257 и стр. 245–257).

²⁹⁹ *Ежегодник... 2007 год*, том II (часть вторая), пункт 386.

³⁰⁰ *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/598.

³⁰¹ A/CN.4/590 и Add.1–3 (отпечатан на mimeографе, размещен на веб-сайте Комиссии, документы шестидесятой сессии).

³⁰² *Ежегодник... 2009 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/615.

В докладе содержались предложения по трем проектам статей. На рассмотрении Комиссии также находились письменные ответы, представленные Управлением по координации гуманитарных вопросов Организации Объединенных Наций и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, на вопросы, адресованные им Комиссией в 2008 году.

53. На своей шестьдесят второй сессии (в 2010 году) Комиссия приняла в предварительном порядке проекты статей 1 (Сфера охвата), 2 (Цель), 3 (Определение бедствия), 4 (Связь с международным гуманитарным правом) и 5 (Обязанность сотрудничать), которые были рассмотрены в ходе предыдущей сессии, на 3057-м заседании, состоявшемся 4 июня 2010 года. Кроме того, на рассмотрении Комиссии находился третий доклад Специального докладчика³⁰³, в котором содержался обзор мнений государств о работе, проделанной Комиссией, излагались принципы, на которых основывается защита людей в случае бедствий, и рассматривался вопрос об ответственности пострадавшего государства. В докладе содержались также предложения по трем дополнительным проектам статей.

54. В ходе своей шестьдесят третьей сессии на 3102-м заседании, состоявшемся 11 июля 2011 года, Комиссия приняла в предварительном порядке проекты статей 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия), 7 (Достоинство человека), 8 (Права человека) и 9 (Роль пострадавшего государства), которые были рассмотрены на предыдущей сессии. На рассмотрении Комиссии находился также четвертый доклад Специального докладчика³⁰⁴, в котором, в частности, рассматривалась ответственность пострадавшего государства в отношении обращения за помощью, если масштабы бедствия превышают его национальный потенциал реагирования, обязанность пострадавшего государства не отказывать произвольно в получении внешней помощи и право предлагать помощь в международном сообществе. В докладе содержались предложения по трем дополнительным проектам статей. Комиссия приняла в предварительном порядке проекты статей 10 (Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью) и 11 (Согласие пострадавшего государства на получение внешней помощи) на 3116-м заседании, состоявшемся

³⁰³ *Ежегодник... 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629.

³⁰⁴ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/643.

2 августа 2011 года, однако из за нехватки времени не смогла завершить рассмотрение проекта статьи 12.

55. На шестьдесят четвертой сессии (в 2012 году) на рассмотрении Комиссии находился пятый доклад Специального докладчика³⁰⁵, содержащий обзор мнений государств о работе, проделанной Комиссией, краткое обсуждение позиции Специального докладчика по вопросу, сформулированному Комиссией в разделе С главы III ее ежегодного доклада за 2011 год³⁰⁶, а также дальнейшее исследование вопроса об обязанности сотрудничать. В докладе также обсуждались условия предоставления помощи и вопрос о прекращении помощи. В докладе содержались предложения по трем дополнительным проектам статей. На своем 3152-м заседании, состоявшемся 30 июля 2012 года, Комиссия приняла к сведению проекты статей 5-бис и 12–15, принятые в предварительном порядке Редакционным комитетом³⁰⁷.

В. Рассмотрение темы на настоящей сессии

56. На настоящей сессии на рассмотрении Комиссии находился шестой доклад Специального докладчика (A/CN.4/662), касающийся аспектов предотвращения в контексте защиты людей в случае бедствий, включая уменьшение опасности бедствий, предотвращение как один из принципов международного права и международное сотрудничество в области предотвращения. В докладе содержался также обзор национальной политики и законодательства. В докладе содержались предложения в отношении следующих двух проектов статей: проекта статьи 5-тер (Сотрудничество в области уменьшения риска бедствия)³⁰⁸ и 16 (Обязанность предотвращать)³⁰⁹.

57. Комиссия рассмотрела шестой доклад на своих 3175–3180-м заседаниях, состоявшихся с 8 по 16 июля 2013 года.

³⁰⁵ *Ежегодник... 2012 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/652.

³⁰⁶ *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая).

³⁰⁷ A/CN.4/L.812 (отпечатан на mimeографе, размещен на веб-сайте Комиссии, документы шестьдесят четвертой сессии).

³⁰⁸ Проект статьи 5-тер гласил:

«Сотрудничество в области уменьшения риска бедствия»

Сотрудничество должно предусматривать принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий».

³⁰⁹ Проект статьи 16 гласил:

«Обязанность предотвращать»

1. Государства обязуются уменьшать опасность бедствий посредством принятия надлежащих мер для обеспечения того, чтобы обязанности и механизмы подотчетности были определены и институциональные процедуры были установлены, с тем чтобы предотвращать такие бедствия, смягчать их последствия и обеспечивать готовность к ним.

2. Надлежащие меры должны включать, в частности, проведение многокомпонентных оценок риска, сбор и распространение информации о потерях и риске, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего предупреждения».

58. На своем 3180-м заседании, состоявшемся 16 июля 2013 года, Комиссия передала проекты статей 5-тер и 16 Редакционному комитету.

59. На 3162-м заседании, состоявшемся 10 мая 2013 года, Комиссия утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статей 5-бис и 12–15, которые были рассмотрены на предыдущей сессии. Комиссия утвердила также доклад Редакционного комитета по проектам статей 5-тер и 16 на 3187-м заседании, состоявшемся 26 июля 2013 года (раздел С.1 ниже).

60. На своих 3190-м и 3191-м заседаниях, состоявшихся 2 и 5 августа 2013 года, Комиссия утвердила комментарии к проектам статей 5-бис, 5-тер и 12–16 (раздел С.2 ниже).

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

1. ТЕКСТ ПРОЕКТОВ СТАТЕЙ

61. Текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, в предварительном порядке принятых Комиссией до настоящего времени, воспроизводится ниже³¹⁰.

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

Статья 1. Сфера применения

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, серьезно нарушая тем самым функционирование общества.

Статья 4. Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, в которых применимы нормы 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 с соответствующими неправительственными организациями.

³¹⁰ Комментарии к проектам статей 1–5 см. в *Ежегоднике... 2010 год*, том II (часть вторая), пункт 331. Комментарии к проектам статей 6–11 см. в *Ежегоднике... 2011 год*, том II (часть вторая), пункт 289.

Статья 5-бис. Формы сотрудничества

Для целей настоящих проектов статей сотрудничество включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов.

Статья 5-тер. Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий

Сотрудничество распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий.

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 на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий.

2. Пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой экстренной помощью и содействием.

Статья 10. Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью

В той степени, в которой масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования, пострадавшее государство обязано обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим неправительственным организациям, по мере необходимости.

Статья 11. Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь

1. Предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства.

2. В согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно.

3. Если пострадавшему государству направлено предложение об оказании помощи в соответствии с настоящими проектами статей, оно, когда это возможно, сообщает о решении, принятом по такому предложению.

Статья 12. Предложения помощи

При реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации вправе предлагать помощь пострадавшему государству. Соответствующие

неправительственные организации также могут предлагать помощь пострадавшему государству.

Статья 13. Условия оказания внешней помощи

Пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи условиями. Такие условия соответствуют настоящим проектам статей, применимым нормам международного права и национальному законодательству пострадавшего государства. Условия учитывают выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. При определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид запрашиваемой помощи.

Статья 14. Облегчение оказания внешней помощи

1. Пострадавшее государство в рамках своего национального законодательства принимает необходимые меры для облегчения оперативного и эффективного оказания внешней помощи, в частности, в отношении:

а) гражданского и военного персонала по оказанию экстренной помощи – в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения; а также

б) товаров и оборудования – в таких областях, как таможенные требования и тарифы, налогообложение, транспорт, а также распоряжение ими.

2. Пострадавшее государство обеспечивает простой доступ к его соответствующим законам и правилам, чтобы облегчить соблюдение национального законодательства.

Статья 15. Прекращение внешней помощи

Пострадавшее государство и оказывающее помощь государство, а также по мере необходимости другие оказывающие помощь субъекты проводят консультации по вопросу прекращения внешней помощи и порядка ее прекращения. Пострадавшее государство, оказывающее помощь государство или другие оказывающие помощь субъекты, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

Статья 16. Обязанность уменьшать риск бедствий

1. Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

2. ТЕКСТ ПРОЕКТОВ СТАТЕЙ И КОММЕНТАРИЕВ К НИМ, В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ ПРИНЯТЫХ КОМИССИЕЙ НА ЕЕ ШЕСТЬДЕСЯТ ПЯТОЙ СЕССИИ

62. Текст проектов статей и комментариев к ним, в предварительном порядке принятых Комиссией на ее шестьдесят пятой сессии, воспроизводится ниже.

Статья 5-бис. Формы сотрудничества

Для целей настоящих проектов статей сотрудничество включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов

экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов.

Комментарий

1) Проект статьи 5-бис призван пояснить, какие различные формы может принимать сотрудничество между пострадавшими государствами, оказывающими помощь государствами и другими оказывающими помощь субъектами в контексте защиты людей в случае бедствий. Сотрудничество в общем плане предусмотрено в проекте статьи в качестве руководящего принципа и основополагающей обязанности по данной теме, так как оно играет ключевую роль при оказании экстренной помощи в случае катастроф. Эта существенно важная роль сотрудничества диктует необходимость более подробного разъяснения, о какого рода сотрудничестве идет речь в данном контексте. Таким образом, настоящий проект статьи призван дополнительно уточнить смысл проекта статьи 5, не налагая при этом каких-либо дополнительных юридических обязательств.

2) Перечень форм сотрудничества в проекте статьи 5-бис – гуманитарная помощь, координация международной деятельности и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов – в общих чертах воспроизводит второе предложение пункта 4 проекта статьи 17 окончательного проекта статей по праву трансграничных водоносных горизонтов, принятого Комиссией на ее шестидесятой сессии (2008 год)³¹¹, в котором уточняется общее обязательство сотрудничать, содержащееся в статье 7 упомянутого проекта, путем описания видов сотрудничества, необходимых в чрезвычайных ситуациях. Второе предложение пункта 4 проекта статьи 17 гласит:

Содействие может включать координацию международных чрезвычайных мер и сообщений, направление подготовленного для действий в чрезвычайных ситуациях персонала, предоставление специального оборудования и припасов, экспертную научно-техническую помощь и гуманитарную помощь³¹².

В силу того, что вышеприведенное положение было специально разработано для похожей ситуации, т. е. необходимости сотрудничать в случае чрезвычайной ситуации, затрагивающей трансграничный водоносный горизонт, Комиссия посчитала данную формулировку полезной отправной точкой для разработки проекта статьи 5-бис. Вместе с тем текст статьи 5-бис был скорректирован, чтобы лучше подходить для контекста и цели настоящего проекта статей и предусматривать основные области сотрудничества, охватываемые международными договорами, касающимися реагирования на бедствия. Похожие формулировки содержатся в Декларации Ассоциации государств Юго-Восточной

Азии (АСЕАН) о взаимной помощи в случае стихийных бедствий от 26 июня 1976 года, предусматривающей, что «государства-члены в рамках своих возможностей сотрудничают а) в совершенствовании каналов связи для оповещения о бедствиях; б) обмена экспертами и стажерами; в) обмена информацией и документами; и д) распределения материалов медицинского назначения, услуг и предметов чрезвычайной помощи»³¹³. Аналогичным образом при описании областей, в которых Организации Объединенных Наций следовало бы брать на себя координирующую роль и поощрять сотрудничество, в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи содержится призыв к координации в том, что касается «специалистов и групп технических специалистов, а также предметов снабжения, оборудования, и услуг...»³¹⁴.

3) Проект статьи 5-бис начинается со слов о том, что формы сотрудничества определяются «[д]ля целей настоящего проекта статей». Из этого следует, что проект статьи 5-бис, который должен прочитываться в свете других проектов статей, ориентирован на цель всей темы в целом, как она постулирована в проекте статьи 2, а именно: «облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав». В контексте данной темы конечной целью обязанности сотрудничать, а следовательно и любых форм сотрудничества, о которых идет речь в проекте статьи 5-бис, является защита людей, пострадавших в результате бедствий.

4) В то время как в проекте статьи оговорены конкретные формы сотрудничества, данный перечень не является исчерпывающим, а, напротив, служит иллюстрацией основных областей, где такое сотрудничество может быть уместно в зависимости от обстоятельств. На открытость перечня указывают слова «включает в себя» и их аналоги на других официальных языках. Комиссия решила, что перечисленные формы являются основными областями, в которых сотрудничество может быть оправдано, и что эти формы достаточно обобщены, чтобы охватывать широкий спектр совместных действий. Таким образом, сотрудничество может включать в себя упомянутые виды деятельности, но не ограничивается только ими; тем самым не исключаются и другие формы сотрудничества, не перечисленные в настоящем проекте статьи, как, например, финансовая поддержка, передача технологий, охватывающая среди прочего спутниковые изображения, подготовка кадров, обмен информацией и проведение совместных учений и планирование.

5) Поскольку проект статьи 5-бис лишь иллюстрирует возможные формы сотрудничества, он не предназначен для создания каких-либо дополнительных правовых обязательств ни для пострадавших

³¹¹ Ежегодник... 2008 год, том II (часть вторая), пункты 53–54.

³¹² Там же, стр. 49.

³¹³ ASEAN, Documents Series 1976.

³¹⁴ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, приложение, пункт 27.

государств, ни для оказывающих им помощь субъектов в плане обязанности совершать некие действия. Возможные формы сотрудничества неизбежно будут зависеть от целого ряда факторов, включая, в частности, характер бедствия, потребности пострадавших лиц и потенциал пострадавших государств и оказывающих помощь субъектов. Как и в случае с самим принципом сотрудничества, формы сотрудничества в проекте статьи 5-бис призваны носить взаимный характер, ибо сотрудничество – это не односторонний акт, а совместная деятельность многих участников³¹⁵. Поэтому проект статьи должен восприниматься не в качестве перечня действий, которые могут быть предприняты оказывающим помощь государством, а как те области, где может быть целесообразно согласование усилий как пострадавшего государства, так и оказывающих помощь субъектов посредством консультаций.

б) Кроме того, сотрудничество в упомянутых областях должно согласовываться с другими проектами статей. Например, как и в случае с проектом статьи 5, формы сотрудничества, о которых идет речь в проекте статьи 5-бис, должны соответствовать проекту статьи 9, которая предоставляет пострадавшему государству, «в силу своего суверенитета», главную роль в экстренной помощи в случае бедствий. Сотрудничество также должно соответствовать требованию о наличии согласия пострадавшего государства на внешнюю помощь (проект статьи 11), а также признанию того, что пострадавшее государство может оговорить предоставление внешней помощи надлежащими условиями, особенно в отношении выявленных потребностей лиц, пострадавших от бедствия, и качества помощи (проект статьи 13). Сотрудничество также связано с проектом статьи 14, в котором признается роль пострадавшего государства в облегчении оказания оперативной и эффективной помощи людям, пострадавшим в результате бедствия. Таким образом и поскольку проект статьи 5-бис не создает каких-либо дополнительных правовых обязательств, взаимосвязь между пострадавшим государством, оказывающим помощь государством и другими оказывающими помощь субъектами в реализации вышеупомянутых форм сотрудничества будет осуществляться в соответствии с другими положениями настоящего проекта статей.

7) Гуманитарная помощь не случайно упомянута первой среди форм сотрудничества, перечисленных в проекте статьи 5-бис, так как, по мнению Комиссии, именно этот вид сотрудничества имеет первостепенное значение в контексте экстренной помощи в случае бедствий. Вторая категория – координация международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи – призвана быть достаточно широкой, охватывая большинство совместных действий на стадии оказания помощи в случае бедствий, и она может включать в себя координацию материально-технического обеспечения, контроль

и поддержку действий и перемещений персонала и техники в чрезвычайных операциях, а также обмен и предоставление информации в связи с бедствием. Хотя в договорных документах обмен информацией часто упоминается как важная составляющая сотрудничества на этапе обеспечения готовности к бедствиям в качестве превентивной меры для снижения риска бедствий³¹⁶, коммуникация и информация также важны и на этапе ликвидации последствий бедствия, чтобы следить за развитием ситуации и содействовать координации чрезвычайной помощи между различными участниками. Вопросы коммуникации и обмена информацией в контексте оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий посвящен ряд договорных инструментов³¹⁷. Под формулировкой «предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и предметов экстренной помощи и научных, медицинских и технических ресурсов» понимается предоставление всевозможных средств, необходимых для операций по ликвидации последствий катастроф. Под «персоналом» может пониматься предоставление услуг и сотрудничество между медицинскими бригадами, поисково-спасательными группами, инженерами и техническими специалистами, письменными и устными переводчиками или другими лицами, участвующими в деятельности по оказанию экстренной помощи от имени одного из соответствующих субъектов – пострадавшего государства, оказывающего помощь государству или других оказывающих помощь субъектов. Термин «ресурсы» охватывает научные, технические и медицинские экспертные навыки и знания, а также оборудование, технические средства, медикаменты или другие предметы, которые будут полезны для действий по оказанию экстренной помощи.

8) В проекте статьи 5-бис приведен перечень возможных форм сотрудничества на этапе оказания экстренной помощи, т. е. когда бедствие уже произошло. Как таковое, содержание этого проекта статьи не затрагивает любых применимых правил относительно сотрудничества на этапах, предшествующих бедствию, включая предупреждение

³¹⁶ См., например, Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, 26 июля 2005 года, статья 18, пункт 1.

³¹⁷ См., например, Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, статья 3 (предусматривающую «развертывание наземного и спутникового телекоммуникационного оборудования для прогнозирования, наблюдения и получения информации об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях между государствами-участниками и с другими государствами, негосударственными образованиями и межправительственными организациями и распространение такой информации среди населения, особенно населения, подверженного риску»); и Руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий («Руководящие принципы Осло»), пункт 54. (United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Revision 1.1, November 2007). См. также соответствующие материалы в меморандуме Секретариата о защите людей в случае бедствий (A/CN.4/590 [и Add.1-3]) (сноска 301 выше), пункты 158–173.

³¹⁵ Ежегодник... 2010 год, том II (часть вторая), стр. 223, пункт 331, пункт 6) комментария к проекту статьи 5.

бедствий, обеспечение готовности к ним и смягчение их последствий.

Статья 5-тер. Сотрудничество с целью уменьшения риска бедствий

Сотрудничество распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий.

Комментарий

1) Если в проекте статьи 5-бис затрагиваются различные формы, которые может принимать сотрудничество на этапе оказания экстренной помощи или этапе ликвидации последствий уже после того, как бедствие произошло, то в проекте статьи 5-тер предусматривается, что сфера применения *ratione temporis* обязанности сотрудничать, в общих словах изложенная в проекте статьи 5, охватывает также и этап действий, предшествующих бедствию. Таким образом, если в статье 5-бис говорится о реагировании на бедствия, то проект статьи 5-тер направлен на уменьшение опасности бедствия.

2) Данное положение квалифицирует упоминаемое в нем сотрудничество как связанное с «принятием мер, направленных на уменьшение риска бедствий». Данное выражение следует понимать в свете обоих пунктов проекта статьи 16, в частности пункта 2, в котором предусмотрен ряд мер, конкретно нацеленных на уменьшение риска бедствия.

3) Проект статьи 5-тер был принят в предварительном порядке при том понимании, что его принятие не затрагивает его окончательного места в своде проектов статей, в том числе его включение вместе с проектом статьи 5-бис в текст нового пересмотренного проекта статьи 5. Эти вопросы были оставлены на будущее для окончательного решения на этапе завершения первого чтения проекта статей.

Статья 12. Предложения помощи

При реагировании на бедствия государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации вправе предлагать помощь пострадавшему государству. Соответствующие неправительственные организации также могут предлагать помощь пострадавшему государству.

Комментарий

1) В проекте статьи 12 подтверждается заинтересованность международного сообщества в защите людей в случае бедствий, которую надлежит рассматривать как дополнение к главной роли пострадавшего государства, предусмотренной в проекте статьи 9. Она является выражением принципа солидарности, который лежит в основе всего проекта статей по этой теме, и в частности принципа сотрудничества, закрепленного в проектах статей 5 и 5-бис.

2) Проект статьи 12 касается только «предложений» помощи, а не ее фактического «предоставления/оказания». Такие жесты, будь то односторонние или в ответ на просьбу о помощи, по существу носят добровольный характер и не могут рассматриваться как признание юридической обязанности оказать помощь. Равным образом, предложение помощи не создает у пострадавшего государства встречного обязательства принять эту помощь. В соответствии с основополагающим принципом суверенитета, пронизывающим весь комплекс проектов статей, пострадавшее государство вправе согласиться воспользоваться предлагаемой помощью государств или негосударственных субъектов полностью или частично либо не согласиться это сделать в соответствии со статьей 11³¹⁸.

Требование о том, чтобы предложения помощи делались «в соответствии с настоящими проектами статей», предполагает среди прочего, что такие предложения не могут быть дискриминационными по своему характеру и не могут оговариваться условиями, которые являются неприемлемыми для пострадавшего государства.

3) Предложения помощи, которые соответствуют настоящим проектам статей, не могут рассматриваться как вмешательство во внутренние дела пострадавшего государства. Этот вывод согласуется с заявлением Института международного права в его резолюции 1989 года о защите прав человека и принципе невмешательства во внутренние дела государств:

Предложение со стороны какого-либо государства, группы государств, какой-либо международной организации или беспристрастного гуманитарного органа, например Международного комитета Красного Креста, обеспечить поставки продовольствия или медикаментов другому государству, на территории которого существует серьезная угроза жизни или здоровью населения, не может рассматриваться в качестве незаконного вмешательства во внутренние дела этого государства³¹⁹.

4) В проекте статьи 12 вопрос о поступающих в адрес пострадавших государств предложений помощи от третьих сторон рассмотрен путем перечисления в двух отдельных предложениях тех, от кого скорее всего будут исходить такие предложения в случае бедствия. В первом предложении перечислены государства, Организация Объединенных Наций и другие компетентные межправительственные организации, а второе касается неправительственных организаций. Комиссия приняла решение использовать в этих двух фразах разные формулировки. В первом предложении она остановила свой выбор на формулировке «вправе предлагать помощь», чтобы привлечь к этому внимание.

³¹⁸ Мнения, высказанные по проекту статьи 12, см. *Ежегодник... 2011 год*, том II (часть вторая), пункты 278–283. Кроме того, см. там же, пункт 44, и пятый доклад Специального докладчика, *Ежегодник... 2012 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/652, пункты 55–78.

³¹⁹ *Yearbook of the Institute of International Law*, vol. 63, Part II (сессия 1989 года, состоявшаяся в Сантьяго-де-Компостела), Восьмая комиссия, «Защита прав человека и принцип невмешательства во внутренние дела государств» (13 сентября 1989 года), art. 5, p. 345 (резолюция размещена на веб-сайте Института: www.idi-iil.org/).

Государства, Организация Объединенных Наций и другие межправительственные организации не просто правомочны предлагать помощь пострадавшему государству, но и всячески к этому побуждаются. Что касается неправительственных организаций во втором предложении, то Комиссия вместо этого остановила свой выбор на словах «также могут предлагать помощь», чтобы подчеркнуть различие с точки зрения как характера, так и юридического статуса, которое существует между этими организациями и государствами и межправительственными организациями.

5) Во втором предложении проекта статьи 12 признается важная роль таких неправительственных организаций, которые в силу своего характера, своего местонахождения и опыта хорошо подходят для оказания помощи при ликвидации последствий конкретного бедствия. Участие неправительственных и других субъектов в проведении операций по оказанию чрезвычайной помощи не является новеллой в международном праве. В Женевских конвенциях 1949 года уже предусматривалось, что в ситуациях вооруженного конфликта:

Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте³²⁰.

Аналогичным образом Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям 1949 года предусматривает следующее:

Общества помощи, находящиеся на территории Высокой Договаривающейся Стороны, такие как организации Красного Креста (Красного Полумесяца, Красного Льва и Солнца), могут предлагать услуги с целью выполнения своих традиционных функций в отношении жертв вооруженного конфликта. Гражданское население может, даже по своей собственной инициативе, предлагать подбирать раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, и ухаживать за ними³²¹.

Важный вклад неправительственных организаций, работающих исключительно с гуманитарными мотивами, в ликвидации последствий бедствий был особо отмечен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 43/131 от 8 декабря 1988 года, озаглавленной «Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций», в которой Ассамблея, в частности, предложила всем пострадавшим государствам «содействовать деятельности этих организаций по оказанию гуманитарной помощи, в частности в виде продовольствия, медикаментов и медицинского обслуживания, для чего необходим доступ к жертвам» (пункт 4) и призвала «все государства оказывать поддержку этим организациям в их деятельности по предоставлению гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций, где это необходимо» (пункт 5).

³²⁰ См., например, Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Конвенция I), статья 3, пункт 2.

³²¹ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), статья 18, пункт 1.

Статья 13. Условия оказания внешней помощи

Пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи условиями. Такие условия соответствуют настоящим проектам статей, применимым нормам международного права и национальному законодательству пострадавшего государства. Условия учитывают выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. При определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид запрашиваемой помощи.

Комментарий

1) Проект статьи 13 касается установления пострадавшими государствами условий, касающихся оказания внешней помощи на их территории. Он подтверждает право пострадавших государств оговаривать такую помощь условиями в соответствии с настоящим проектом статей и применимыми нормами международного и национального права. В этой статье говорится о том, каким образом должны определяться подобные условия. Характер условий предопределяется выявленными потребностями лиц, пострадавших в результате бедствий, и качеством помощи. Статья также требует от пострадавшего государства при определении условий указывать объем и вид необходимой помощи.

2) Проект этой статьи развивает принцип, закрепленный в проекте статьи 9, где признана главная роль пострадавшего государства в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой экстренной помощью и содействием на его территории. С помощью слов «может оговаривать условия», которые согласуются с добровольным характером оказания помощи, проект статьи 13 признает право пострадавшего государства оговаривать такую помощь условиями, желательно до того, как бедствие произошло, но также и в отношении конкретных форм помощи со стороны конкретных субъектов на этапе реагирования на бедствие. Комиссия говорит о «внешней» помощи, поскольку речь идет о помощи со стороны третьих государств или других субъектов, таких как международные организации, а не о помощи, поступающей из внутренних источников, например от национальных неправительственных организаций.

3) Проект статьи налагает ограничения на право пострадавшего государства оговаривать помощь условиями в том смысле, что это должно делаться в соответствии с применимыми нормами права. Во втором предложении излагается правовая основа возможного введения таких условий, а именно: «настоящий проект статей, применимые нормы международного права и национальное законодательство пострадавшего государства». Комиссия включила слова «настоящий проект статей», чтобы подчеркнуть, что все условия должны соответствовать принципам, отраженным в предыдущих и последующих статьях, дабы не повторять перечисление гуманитарных и юридических принципов, которые уже были постулированы в других местах,

а именно: добрая воля, суверенитет и гуманитарные принципы, как это предусмотрено в проекте статьи 6, вкупе с гуманностью, нейтральностью, беспристрастностью и недискриминацией.

4) Ссылка на национальное законодательство подчеркивает, что внутреннее законодательство в конкретном пострадавшем районе сохраняет свою силу. Однако она не подразумевает, что должен заранее существовать какой-либо национальный закон, конкретно определяющий специфические условия, которые могут быть установлены пострадавшим государством в случае бедствия. Несмотря на отсутствие требования о наличии конкретного национального законодательства, прежде чем вводить такие условия, необходимо обеспечить соответствие этих условий тому внутреннему законодательству, которое уже действует в пострадавшем государстве.

5) Соблюдать применимые нормы национального права должны как пострадавшее государство, так и оказывающий помощь субъект. Пострадавшее государство может устанавливать лишь те условия, которые соответствуют законам, а оказывающий помощь субъект должен всегда соблюдать такие законы при ее оказании. Эта взаимность прямо не прописана в проекте статьи, поскольку она подразумевается более общим принципом уважения национального права. Обязанность оказывающих помощь субъектов соблюдать национальное право подтверждается действующими международными соглашениями. Например, в статье 13, пункт 2, Соглашения АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций сказано, что «[у]частники операции по оказанию помощи уважают и выполняют все национальные законы и правила». В нескольких других международных соглашениях также содержится требование о том, чтобы оказывающие помощь субъекты уважали национальные законы³²² или действовали в соответствии с законодательством пострадавшего государства³²³.

6) Обязанность оказывающих помощь субъектов уважать национальное законодательство предполагает обязательство требовать: чтобы участники операции по оказанию экстренной помощи соблюдали национальные законы и правила пострадавшего государства³²⁴, чтобы руководитель операции по оказанию помощи обеспечивал соблюдение

национальных законов и правил пострадавшего государства³²⁵ и чтобы занятый в оказании помощи персонал сотрудничал с национальными органами власти³²⁶. Обязанность уважать национальные законы и сотрудничать с властями пострадавшего государства согласуется с основополагающим принципом суверенитета государств и принципом сотрудничества.

7) Право оговаривать помощь условиями отражает признание права пострадавшего государства отказываться от нежелательной или ненужной помощи и определять, какая помощь ему требуется и когда. В третьем предложении проекта статьи поясняется, чему должны удовлетворять условия, поставленные пострадавшими государствами, а именно – они должны «учитывать» не только выявленные потребности людей, пострадавших в результате бедствий, но и качество помощи. Тем не менее глагол «учитывать» не означает того, что условия, связанные с выявленными потребностями и качеством помощи, – это единственное, чем государства могут оговаривать предоставление внешней помощи.

8) Комиссия включила слово «выявленные» для указания на то, что потребности должны быть очевидны в момент постановки условий и что потребности могут меняться по мере изменения обстановки на месте и поступления дополнительной информации. Это означает, что условия не должны быть произвольными, а устанавливаются с целью защиты лиц, пострадавших от бедствия. Слово «выявленные» предполагает необходимость определенного процесса, посредством которого о таких потребностях становится известно и который может осуществляться в форме оценки потребностей, также желательно в консультации с оказывающими помощь субъектами. Вместе с тем процедура выявления потребностей не predetermined, и выбор наиболее подходящего варианта оставлен на усмотрение пострадавшего государства. Речь идет о гибком требовании, которое может быть выполнено с учетом обстоятельств бедствия и возможностей пострадавшего государства. Ни при каких обстоятельствах выявление потребностей не должно препятствовать оперативной и эффективной помощи или задерживать ее оказание. Положение, сформулированное в третьем предложении, направлено на «удовлетворение основных потребностей затрагиваемых лиц» в случае бедствия, как об этом сказано в проекте статьи 2, и должно рассматриваться в качестве дополнительной гарантии защиты прав и потребностей лиц, пострадавших от бедствия. Ссылка

³²² См., например, Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий, 1991 год, статьи VIII и XI d), и Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, 1986 год, статья 8, пункт 7.

³²³ Там же; Соглашение между правительствами государств – участников «Черноморского экономического сотрудничества» (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, 1998 год, статьи 5 и 9.

³²⁴ См., например, Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий, 17 марта 1992 года, приложение X (1): «Персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи, действует согласно соответствующим законам Стороны, обратившейся с просьбой».

³²⁵ См., например, Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 13, пункт 2: «Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил».

³²⁶ См., например, р. Macalister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* (Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), para. 22 (b): «При проведении операций по оказанию гуманитарной помощи персонал, оказывающий помощь... постоянно сотрудничает с назначенным компетентным органом принимающего помощь государства».

на «потребности» в проектах обеих статей является достаточно широкой, чтобы охватывать особые потребности женщин, детей, престарелых, инвалидов и наиболее уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении людей и групп.

9) Слово «качество» включено в текст для того, чтобы гарантировать пострадавшим государствам право отказываться от помощи, которая не является необходимой или может пойти во вред. Условия могут включать ограничения, продиктованные, в частности, соображениями защиты, безопасности, питания и культурной приемлемости.

10) Проект статьи 13 содержит положение об «объеме и виде запрашиваемой помощи». Это согласуется с предыдущими международными соглашениями, которые содержат аналогичное положение³²⁷. Использование в настоящем времени глагола «указывает» в проекте этой статьи возлагает на пострадавшее государство ответственность за уточнение типа и объема запрашиваемой помощи, когда оно определяет условия для ее оказания. В то же время это подразумевает, что после определения условий об объеме и типе такой помощи будут поставлены в известность сторонние субъекты, которые в состоянии ее оказать, что упростит проведение консультаций. Это повысит эффективность процесса оказания помощи и обеспечит своевременное поступление соответствующей помощи тем, кто в ней нуждается.

11) Комиссия рассмотрела несколько вариантов выбора подлежащих глаголов для использования вместе с существительным «условия». Решение Комиссии использовать два разных глагола – «оговаривать» и «определять» – отражает стилистические предпочтения без какого-либо смыслового различия между ними.

Статья 14. Облегчение оказания внешней помощи

1. Пострадавшее государство в рамках своего национального законодательства принимает необходимые меры для облегчения оперативного и эффективного оказания внешней помощи, в частности, в отношении:

a) гражданского и военного персонала по оказанию экстренной помощи – в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения; а также

b) товаров и оборудования – в таких областях, как таможенные требования и тарифы, налогообложение, транспорт, а также распоряжение ими.

³²⁷ См., например, Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, статья 4, пункт 2: «Государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи».

2. Пострадавшее государство обеспечивает простой доступ к его соответствующим законам и правилам, чтобы облегчить соблюдение национального законодательства.

Комментарий

1) Проект статьи 14 касается вопроса об облегчении оказания внешней помощи. Его цель заключается в обеспечении наличия в национальном законодательстве благоприятного режима для предоставления оперативной и эффективной помощи. С этой целью он дополнительно требует от пострадавшего государства обеспечения для оказывающих помощь субъектов простого доступа к его соответствующим законам и правилам.

2) Проект статьи предусматривает, что пострадавшие государства «принимают необходимые меры» для облегчения оперативного и эффективного оказания помощи. Слова «принимает необходимые меры в рамках своего национального законодательства» могут охватывать, в частности, законодательные, исполнительные и административные меры. Меры также могут включать в себя действия, принятые на основании чрезвычайного законодательства, и допустимое временное изменение или приостановку определенных национальных законов или правил, если это уместно. Сформулировав таким образом данный проект статьи, Комиссия побуждает государства разрешать временные изъятия из применимости их национальных законов в случае бедствий и включать в свое национальное законодательство надлежащие положения, которые позволили бы избежать правовой неопределенности в критический период после бедствия, когда возникает необходимость в задействовании таких чрезвычайных положений.

3) Проект статьи содержит примеры областей, в которых национальное законодательство должно делать возможным принятие надлежащих мер. Слова «в частности» перед такими примерами указывают на то, что этот перечень не является исчерпывающим и служит иллюстрацией различных областей, где могут потребоваться положения национального законодательства, призванные содействовать оперативной и эффективной помощи.

4) В подпункте a) речь идет о персонале по оказанию экстренной помощи. Конкретное упоминание как гражданского, так и военного персонала по оказанию экстренной помощи говорит о признании Комиссией того, что военные часто играют ключевую роль при реагировании на бедствия. Под военным персоналом по оказанию экстренной помощи понимается тот персонал, который задействован в оказании гуманитарной помощи. Области, упомянутые в этом подпункте, служат ориентиром в отношении того, как можно наилучшим образом учесть потребности такого персонала. Предоставление привилегий и иммунитетов оказывающим помощь субъектам является важной мерой, которая предусмотрена во многих международных соглашениях для

стимулирования помощи со стороны иностранных гуманитарных работников³²⁸. Отказ от применения или упрощение визовых и въездных требований и разрешений на работу необходимы для обеспечения оперативной помощи³²⁹. Отсутствие специального режима может приводить к ситуациям, когда работники окажутся заблокированы на границе или не смогут на законных основаниях выполнять работу в критические дни после бедствия, или же будут вынуждены выезжать из страны, а затем вновь и вновь возвращаться в нее, чтобы не просрочить свои визы. Свобода передвижения означает способность работников свободно перемещаться в пределах зоны бедствия, чтобы надлежащим образом выполнять свои специально согласованные функции³³⁰. Пострадавшие государства могут ограничивать доступ к определенным чувствительным районам, не затрагивая при этом свободу в пределах соответствующей зоны. Неоправданное ограничение свободы передвижения персонала, занимающегося оказанием экстренной помощи, подрывает способность таких работников предоставлять помощь на гибкой основе.

5) В подпункте *b)* речь идет о товарах и оборудовании, под которыми понимаются всевозможные материалы, технические средства, машины, продукты питания, медикаменты и другие предметы, необходимые для операций по оказанию экстренной помощи. Комиссия считает, что эта категория также включает в себя поисковых собак, которые обычно включаются в категорию товаров и оборудования, чтобы не создавать отдельную категорию для животных. Товары и оборудование абсолютно необходимы для облегчения эффективной помощи, и национальные законы должны обладать необходимой гибкостью, чтобы учитывать потребности людей, пострадавших в результате бедствий, и гарантировать оперативную доставку таких товаров и оборудования. Должны быть предусмотрены положения об отмене или снижении таможенных требований и тарифов, а также налогов в целях сокращения расходов и предотвращения задержек с поставкой товаров³³¹. Проволочки с доставкой могут привести к

тому, что товары и оборудование быстро потеряют свою практическую полезность и обычные процедуры, призванные оградить экономические интересы государства, могут стать препятствием для доставки гуманитарного оборудования, которое способно спасти жизнь людей или обеспечить необходимую экстренную помощь.

б) Второй пункт проекта статьи требует, чтобы оказывающим помощь субъектам был предоставлен простой доступ ко всем соответствующим законам и правилам. Под словами «простой доступ» понимается удобство доступа к таким законам, так чтобы не налагать на пострадавшее государство бремя физически предоставлять эту информацию каждому из оказывающих помощь субъектов.

Статья 15. Прекращение внешней помощи

Пострадавшее государство и оказывающее помощь государство, а также в соответствующих случаях другие оказывающие помощь субъекты проводят консультации по вопросу прекращения внешней помощи и порядка ее прекращения. Пострадавшее государство, оказывающее помощь государство или другие оказывающие помощь субъекты, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

Комментарий

1) Проект статьи 15 касается вопроса о прекращении внешней помощи. Положение состоит из двух предложений. В первом предложении сформулировано требование, согласно которому пострадавшее государство, оказывающее помощь государство, а также в соответствующих случаях другие оказывающие помощь субъекты должны проводить друг с другом консультации по вопросу прекращения внешней помощи, включая порядок ее прекращения. Во втором предложении установлено требование о том, чтобы стороны, желающие прекратить помощь, направляли соответствующее уведомление.

2) Когда пострадавшее государство принимает предложение о помощи, оно сохраняет за собой контроль над тем, в течение какого срока такая помощь будет ему оказываться. В пункте 2 проекта статьи 9 прямо признано, что пострадавшее государство должно играть главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за экстренной помощью и содействием на его территории. В свою очередь проект статьи 11 требует согласия пострадавшего государства на внешнюю помощь с той оговоркой, что в таком согласии нельзя отказывать произвольно. Общий смысл вышеуказанных положений заключается в том, что пострадавшее государство может отозвать свое согласие, тем самым прекратив внешнюю помощь и отменив правовой режим, в соответствии с которым эта помощь оказывается.

³²⁸ См., например, Рамочную конвенцию об оказании помощи в области гражданской обороны, от 22 мая 2000 года, статья 4 (5): «Принимающее государство обязуется обеспечить в рамках национального законодательства все привилегии, иммунитеты и средства, необходимые для оказания помощи».

³²⁹ Лига обществ Красного Креста уже давно констатировала, что въездные требования и визы являются «процедурой, требующей значительного времени, которая часто задерживает отправку этого персонала и групп», тем самым задерживая жизненно важную помощь, которую пострадавшее государство обязано предоставить (резолюция, принятая Советом управляющих Лиги обществ Красного Креста на его тридцать третьей сессии, Женева, 28 октября – 1 ноября 1975 года).

³³⁰ См. М. El Baradei, *Model Rules for Disaster Relief Operations* (New York, United Nations Institute for Training and Research, 1982 (United Nations publication, Sales No. E.82.XV.PE/8)), приложение А, правило 16, согласно которому пострадавшее государство должно предоставлять «назначенному персоналу по оказанию помощи свободу доступа к пострадавшим от бедствия районам и свободу передвижения в них, необходимые для выполнения их конкретно согласованных функций».

³³¹ Это подчеркивается в различных международных договорах. См., например, Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий

бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, статья 9 (4); см. также Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 14 *b*).

3) В проекте статьи 15 отражено стремление найти баланс между правом пострадавшего государства прекратить внешнюю помощь и позицией оказывающих такую помощь субъектов с целью обеспечения надлежащей защиты людей, пострадавших в результате бедствий. Таким образом, это положение не признает право лишь только пострадавшего государства прекращать помощь в одностороннем порядке. Напротив, Комиссия признает, что оказывающим помощь государствам и другим оказывающим помощь субъектам может понадобиться самим прекратить их деятельность по оказанию помощи. Поэтому проект статьи 15 сохраняет за любой стороной право прекратить помощь при том понимании, что это будет сделано в консультации, по мере необходимости, с другими государствами или субъектами.

4) Слова «оказывающие помощь субъекты» взяты из существующих договорных инструментов³³² для описания международных организаций и неправительственных организаций, которые обеспечивают оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий, при том понимании, что они будут определены в статье об использовании терминов. Проект статьи 15 разработан исходя из двустороннего сценария, но он не исключает сценарий оказания внешней помощи многими субъектами.

5) Требование о проведении консультаций отражает дух солидарности и сотрудничества, пронизывающий весь проект статей, и принцип сотрудничества, закрепленный в проектах статей 5 и 5-бис. Комиссия предполагает, что прекращение помощи может стать необходимым в силу различных причин и на различных этапах оказания помощи. Операции по оказанию экстренной помощи могут достигнуть такой стадии, когда будет вполне логично прекратить операции либо для пострадавшего государства, либо для одной или нескольких оказывающих помощь сторон. Обстоятельства, ведущие к прекращению, могут включать случаи, когда ресурсы оказывающих помощь субъектов иссякнут или когда какое то новое бедствие потребует переключения ресурсов. Проект статьи 15 сформулирован гибко, позволяя корректировать длительность помощи в зависимости от обстоятельств, при том условии, что стороны будут проводить консультации в духе доброй воли. В любом случае проект статьи 15 следует рассматривать в свете цели проекта статей, сформулированной в проекте статьи 2; поэтому решения в отношении прекращения помощи должны приниматься с учетом потребностей лиц, пострадавших в результате бедствия, т. е. того, насколько эти потребности были удовлетворены.

³³² Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 26–30 ноября 2007 года (30IC/07/R4, приложение и аннотации); или см. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, *Введение в Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ* (Женева, 2008), стр. 21.

6) Под словом «порядок» понимаются процедуры, которые должны соблюдаться при прекращении помощи. Хотя прекращение на взаимной основе не всегда может оказаться возможным, консультации о порядке прекращения позволят соответствующим сторонам содействовать дружественному и эффективному прекращению помощи.

7) Во втором предложении вводится требование об уведомлении от стороны, желающей прекратить внешнюю помощь. Соответствующее уведомление требуется для обеспечения известной стабильности ситуации, с тем чтобы ни одна сторона не пострадала от внезапного прекращения помощи. Это положение гибко составлено таким образом, чтобы допускать направление уведомления до процесса консультаций, во время этого процесса или после него. Процесс уведомления не оговорен никакими процедурными условиями. Тем не менее уведомление должно быть «соответствующим» в зависимости от обстоятельств уведомления, в том числе в отношении формы и сроков, и желательно заблаговременным.

Статья 16. Обязанность уменьшать риск бедствий

1. Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

Комментарий

1) В проекте статьи 16 рассматривается обязанность уменьшать риск бедствий. Проект статьи состоит из двух пунктов. В пункте 1 устанавливается основная обязанность уменьшать риск бедствий путем принятия определенных мер, а в пункте 2 содержится ориентировочный список таких мер.

2) Проект статьи 16 отражает признание необходимости охватить в проектах статей о защите людей в случае бедствий не только этап реагирования на бедствия, но также и предшествующие этапу бедствия обязанности государств. Концепция уменьшения опасности или риска бедствий берет свое начало в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и подвергалась дальнейшему развитию в рамках состоявшейся в Йокогаме, Япония, с 23 по 27 мая 1994 года Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий³³³, в принятой в

³³³ См. Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий (A/CONF.172/9), глава I, резолюция I, приложение I: Йокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира: Руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий, Стратегия и План действий.

2005 году Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы³³⁴ и в ходе четырех сессий Глобальной платформы по снижению риска бедствий, последняя из которых состоялась в мае 2013 года.

3) Как было заявлено в Хиогской декларации 2005 года,

необходимо на всех уровнях, начиная с отдельной личности и кончая международным сообществом, содействовать деятельности по формированию культуры предотвращения бедствий и противодействия им, а также связанных с ними стратегий по обеспечению заблаговременной готовности к ним, инвестиции в которую являются разумными инвестициями... Сообщество людей вынуждено жить в условиях риска, опасностей, порождаемых природой. Вместе с тем мы вовсе не бессильны и способны обеспечить готовность к бедствиям и смягчать их воздействие³³⁵.

На четвертой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, состоявшейся в 2013 году, Председатель в заключительном слове обратил внимание

на растущее признание того, что предотвращение и уменьшение опасности бедствий является юридическим обязательством, охватывающим оценку риска, создание систем раннего оповещения и право на доступ к информации о рисках³³⁶.

4) Норма, закрепленная в проекте статьи 16, опирается на источники права, перечисленные в пункте 1 Статьи 38 Статута Международного Суда. Комиссия исходит из основных принципов суверенитета государств и невмешательства и одновременно опирается на принципы международного права в области прав человека, включая обязательство государств уважать, защищать и осуществлять права человека, в частности право на жизнь. Защита не только касается действительных нарушений прав человека, но и налагает на государства позитивное обязательство принимать необходимые и надлежащие меры, призванные предотвращать такие нарушения независимо от источника угрозы. Это подтверждается решениями международных трибуналов, в частности решениями Европейского суда по правам человека по делам *Онерйылдыз против Турции*³³⁷ и *Будаева и др. против России*³³⁸, которые закрепили обязанность принимать превентивные меры. Наряду с этим проект статьи 16 опирается на ряд принципов международного экологического права, включая принцип «должной заботливости».

5) Важным правовым основанием проекта статьи 16 является широко распространенная практика государств, отражающая их приверженность

³³⁴ Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, Кобе, Япония, 18–22 января 2005 года (A/CONF.206/6 и Согр.1), глава I, резолюция 2, Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин.

³³⁵ Там же, резолюция 1.

³³⁶ Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (УСРБ), *Proceedings. Fourth session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction, Geneva, 19–23 May 2013: Invest Today for a Safer Tomorrow*, p. 13 (размещен на веб-сайте www.unisdr.org/files/34330_proceedingsenversionfinaleupdate.cou.pdf).

³³⁷ *Öneriyıldız v. Turkey* [GC], *Judgment*, 30 November 2004, No. 48939/99, ECHR 2004-XII.

³³⁸ *Budayeva and Others v. Russia*, *Judgment*, 20 March 2008, nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, ECHR 2008 (выдержки).

задаче уменьшения риска бедствий. Многие государства заключили многосторонние, региональные и двусторонние соглашения, касающиеся уменьшения опасности бедствий, включая: Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций³³⁹; Пекинский план действий по уменьшению опасности бедствий в Азии (2005 года)³⁴⁰; Декларацию Дели по уменьшению опасности бедствий в Азии (2007 года)³⁴¹; Декларацию Куала Лумпур по уменьшению опасности бедствий в Азии (2008 года)³⁴²; программные материалы четвертой Азиатской конференции министров по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в Инчхоне, Республика Корея, с 25 по 28 октября 2010 года, а именно Инчхонскую декларацию по снижению рисков бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе 2010 года, Инчхонскую региональную дорожную карту по снижению рисков бедствий посредством адаптации к изменению климата в Азиатско-Тихоокеанском регионе и План действий, где подтверждается Рамочная программа действий и предлагаются азиатские инициативы в области адаптации к изменению климата и уменьшения риска бедствий с учетом факторов уязвимости региона³⁴³; Африканскую региональную стратегию по уменьшению опасности бедствий 2004 года, принятую Африканским союзом, за которой последовала программа действий по ее осуществлению (первоначально на период 2005–2010 годов, но позднее она была продлена до 2015 года)³⁴⁴; программные документы четырех сессий Африканской региональной платформы по уменьшению опасности бедствий, последняя из которых состоялась в 2013 году³⁴⁵; Арабскую стратегию по уменьшению опасности бедствий на период до 2020 года, принятую Советом министров арабских стран по вопросам окружающей среды на его двадцать второй сессии в декабре

³³⁹ Это Соглашение стало первым международным договором по вопросам уменьшения опасности бедствий после принятия Хиогской рамочной программы действий.

³⁴⁰ Принят на Азиатской конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в Пекине, 27–29 сентября 2005 года.

³⁴¹ Принята на второй Конференции министров стран Азии по уменьшению опасности чрезвычайных ситуаций, проходившей в Нью-Дели, 7–8 ноября 2007 года (размещена на веб-сайте Конференции: <http://nidm.gov.in/amcdrr/declaration.asp/>).

³⁴² Принята на третьей Конференции министров стран Азии по уменьшению опасности чрезвычайных ситуаций, проходившей в Куала-Лумпур, 2–4 декабря 2008 года. С текстом Декларации можно ознакомиться на веб-сайте www.preventionweb.net/files/3089_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf.

³⁴³ Текст Декларации см. на веб-сайте www.unisdr.org/files/16172_roadmapfinalversion08272350.pdf.

³⁴⁴ *Расширенная программа действий по осуществлению Африканской региональной стратегии по уменьшению опасности бедствий (2006–2015 годы)*, принятая на второй Конференции министров стран Африки по уменьшению опасности чрезвычайных ситуаций, Найроби, 14–16 апреля 2010 года (*Декларация второй Конференции министров стран Африки по уменьшению опасности чрезвычайных ситуаций 2010 года*), Предисловие, размещена на веб-сайте www.unisdr.org/files/19613_bookletpoaenglish.pdf. См. также www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf.

³⁴⁵ UNISDR, «Africa seeks united position on disaster risk reduction», 13 февраля 2013 года. Размещено на веб-сайте www.unisdr.org/archive/31224/.

2010 года³⁴⁶; и, наконец, Найритское коммюнике по вопросу о направлениях деятельности по активизации мер по снижению риска бедствий в Северной и Южной Америке (2011 года)³⁴⁷.

6) Признание этого обязательства также подтверждается включением государствами мер по снижению риска бедствий в их национальную политику и нормативную базу. Как показывает подборка национальных докладов о ходе осуществления Хиогской рамочной программы действий³⁴⁸, о наличии специальной политики по вопросам уменьшения риска бедствий сообщили 64 государства или района, равномерно распределенных по всем континентам и регионам, включая зоны, наиболее подверженные бедствиям. Таковыми являются: Алжир, Ангилья, Аргентина, Армения, Бангладеш, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Британские Виргинские Острова, бывшая югославская Республика Македония, Вануату, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гана, Гватемала, Германия, Гондурас, Грузия, Доминиканская Республика, Индия, Индонезия, Италия, Кабо-Верде, Канада, Кения, Колумбия, Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Куба, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Малайзия, Мальдивские Острова, Марокко, Маршалловы Острова, Мексика, Мозамбик, Монголия, Непал, Нигерия, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенная Республика Танзания, Острова Кука, Панама, Парагвай, Перу, Польша, Самоа, Сенегал, Сент Китс и Невис, Сент-Люсия, Сирийская Арабская Республика, Соединенные Штаты, Таиланд, Фиджи, Финляндия, Чили, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка и Япония. Недавно Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (УСРБ) сообщило о том, что 76 государств приняли национальные платформы, определяемые в качестве «координационного механизма, обеспечивающего интеграцию мер по уменьшению опасности бедствий в политику, планирование и программы в области развития» с целью осуществления стратегий по уменьшению риска бедствий³⁴⁹. Несколько стран приняли законодательные акты, непосредственно касающиеся уменьшения опасности бедствий, либо в виде отдельных законов, либо как часть более обширного законодательства, охватывающего как управление рисками, так и реагирование на бедствия, в частности: Алжир³⁵⁰, Камерун³⁵¹, Китай³⁵², Доминиканская Республика³⁵³, Сальва-

дор³⁵⁴, Эстония³⁵⁵, Франция³⁵⁶, Гватемала³⁵⁷, Гаити³⁵⁸, Венгрия³⁵⁹, Индия³⁶⁰, Индонезия³⁶¹, Италия³⁶², Мадагаскар³⁶³, Намибия³⁶⁴, Новая Зеландия³⁶⁵, Пакистан³⁶⁶, Перу³⁶⁷, Филиппины³⁶⁸, Республика Корея³⁶⁹, Словения³⁷⁰, Южная Африка³⁷¹, Таиланд³⁷² и Соединенные Штаты³⁷³.

7) Проект статьи 16 следует толковать вместе с общеприменимыми правилами, принятыми к настоящему времени, включая и те, которые главным образом связаны с реагированием на бедствие. Окончательное место для этого проекта статьи в принятом в первом чтении своде проектов статей будет определено на заключительном этапе этого первого чтения.

Пункт 1

8) Пункт 1 начинается со слов «Каждое государство». Комиссия отдала предпочтение этой формулировке по сравнению со словом «Государства» в интересах обеспечения единообразия с ранее принятыми проектами статей, чтобы выделить государство или государства, которые несут обязанность принимать меры. В отличие от тех проектов статей, которые имеют прямое отношение к реагированию на бедствие, где проводится различие между затронутым государством или государствами и другими государствами, на этапе, предшествующем бедствию, рассматриваемое обязательство применяется

and repealing Chapters 1, 2, 3, 4 and 5 of Decree No. 932-03 (2009).

³⁵⁴ El Salvador, Law on Civil Protection, Disaster Prevention and Disaster Mitigation (2005).

³⁵⁵ Estonia, Emergency Preparedness Act (2000).

³⁵⁶ France, Law No. 2003-699 regarding the prevention of technological and natural risks and reparation of damages (2003).

³⁵⁷ Guatemala, Decree No. 109-96, Law on the National Coordinator for the Reduction of Natural or Man-made Disasters (1996).

³⁵⁸ Haiti, National Risk and Disaster Management Plan (2001).

³⁵⁹ Hungary, Act LXXIV on the management and organization for the prevention of disasters and the prevention of major accidents involving dangerous substances (1999).

³⁶⁰ India, Disaster Management Act, No. 53 (2005).

³⁶¹ Indonesia, Law No. 24 of 2007 concerning Disaster Management.

³⁶² Italy, Decree of the Prime Minister to establish a national platform for disaster risk reduction (2008).

³⁶³ Madagascar, Decree No. 2005-866 setting out the manner of application of Law No. 2003-010 of 5 September 2003 on the national risk and disaster management policy (2005).

³⁶⁴ Namibia, Disaster Risk Management Act (2012).

³⁶⁵ New Zealand, National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2005 (SR 2005/295), part 3.

³⁶⁶ Pakistan, National Disaster Management Act (2010). См. также официальное заявление правительства Пакистана на третьей сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, сделанное в 2011 году, размещено на веб-сайте www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.

³⁶⁷ Peru, Law No. 29664 creating the National System for Disaster Risk Management (2011).

³⁶⁸ Philippines, Philippine Disaster Risk Management Act (2006).

³⁶⁹ Republic of Korea, Countermeasures against Natural Disasters Act (1995); National Disaster Management Act (2010).

³⁷⁰ Slovenia, Act on the Protection against Natural and Other Disasters (2006).

³⁷¹ South Africa, Disaster Management Act No. 57 (2002).

³⁷² Thailand, Disaster Prevention and Mitigation Act (2007).

³⁷³ United States, Disaster Mitigation Act (2000).

³⁴⁶ Текст Стратегии см. на веб-сайте www.unisdr.org/files/17934_asdrfinalenglishjanuary2011.pdf.

³⁴⁷ Текст Коммюнике см. по ссылке www.unisdr.org/files/18603_communiquepaarit.pdf.

³⁴⁸ Хиогская рамочная программа действий (2009–2011 годы), приоритетное действие 1, основной показатель 1.1. См. www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/priority1/?pid:225&pid:1/.

³⁴⁹ Перечень государств, принявших национальные платформы, см. по ссылке www.unisdr.org/partners/countries/.

³⁵⁰ Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act of 25 December 2004.

³⁵¹ Cameroon, Order No. 037/PM of 19 March 2003 on the creation, organization and functioning of a National Risk Observatory.

³⁵² China, Disaster Prevention and Response Act (2002).

³⁵³ Dominican Republic, Decree No. 874-09 approving the Regulation for the application of Law No. 147-02 on Risk Management

к каждому государству. Кроме того, из пункта 2 вытекает, что обязательство по уменьшению опасности подразумевает меры, принимаемые главным образом на внутригосударственном уровне. Любые такие меры, требующие взаимодействия между государствами или с другими международными субъектами будут охвачены статьей 5-тер. Иными словами, данное обязательство применяется отдельно к каждому государству. Поэтому Комиссия приняла решение не использовать слово «государства», для того чтобы избежать отсылки к коллективному обязательству.

9) Слово «shall» означает существование международного юридического обязательства действовать так, как это описано в этом пункте, и это наиболее точное средство передать на английском языке модальность этого юридического обязательства. Это подтверждается названием проекта статьи, где речь идет об «обязанности» уменьшать риск бедствий. Хотя каждое государство имеет одно и то же обязательство, вопрос о разном уровне потенциала государств для осуществления этого обязательства решается с помощью слов «принимая необходимые и надлежащие меры».

10) Обязательство заключается в «уменьшении риска бедствий»³⁷⁴. Комиссия приняла данную формулу в знак признания того факта, что современный подход международного сообщества, как он нашел свое выражение в некоторых важных документах и в самое последнее время – в опубликованной в 2005 году Хиогской декларации Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий³⁷⁵, указывает на то, что основное внимание должно быть сосредоточено на уменьшении опасности вреда, вызываемого опасным явлением, что отличается от предотвращения самих бедствий. Поэтому упор в пункте 1 сделан на уменьшении риска бедствий. Это достигается посредством принятия некоторых мер в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

11) Слова «принимая необходимые и надлежащие меры» указывают на то, что требуется конкретное поведение. Наряду с дальнейшим указанием относительно законодательства и правил, объясняемого в пункте 13) ниже, слово «меры» квалифицируется словами «необходимые» и «надлежащие», которые согласуются с общей практикой. То, что может быть необходимо и надлежаще в любом конкретном случае, должно пониматься с точки зрения объявленной цели мер, которые должны быть приняты, а именно «предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним», с тем чтобы уменьшить риск. Это должно оцениваться в более широком контексте существующих возможностей и наличия ресурсов данного

государства, как это было отмечено в пункте 8) выше. Фундаментальное требование должной заботливости связано с концепцией «необходимых» и «надлежащих». Следует также понимать, что в этой формулировке подразумевается вопрос об эффективности мер.

12) С помощью слов «в том числе посредством законодательства и правил» в пункте указывается на конкретный контекст, в котором должны приниматься соответствующие меры. Планируемый результат состоит из ряда конкретных мер, которые обычно принимаются в контексте законодательного или нормативного регулирования. Соответственно, для тех государств, которые еще не создали такую основу, общее обязательство уменьшения риска бедствий должно также включать обязательство создания такой основы, с тем чтобы сделать возможным принятие «необходимых и надлежащих» мер. Слова «законодательство и правила» следует понимать в широком смысле, с тем чтобы охватить как можно больше проявлений закона при общем признании того, что такие основанные на законах меры представляют собой наиболее общий и эффективный способ облегчения (отсюда слово «посредством») принятия мер по уменьшению риска бедствий на национальном уровне.

13) Квалификатор «в том числе» указывает на то, что, хотя «законодательство и правила» могут быть основными методами, могут существовать и другие схемы (включая административное законодательство), в соответствии с которыми могут приниматься такие меры. Слова «в том числе» были избраны, с тем чтобы избежать толкования, что принятие и осуществление конкретного законодательства и правил будет всегда требоваться. Это оставляет каждому государству свободу определения применимой юридической основы, при том понимании, что наличие юридической основы, которая предполагает принятие «необходимых и надлежащих мер», является *sine qua non* уменьшения риска бедствий. Использование в английском тексте определенного артикля «the» перед словом «необходимых» выполняет, таким образом, функцию конкретного указания на то, что речь идет не просто об общих мерах, а о конкретных мерах, нацеленных на предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним.

14) С помощью слов «посредством законодательства и правил» делается ссылка на необходимость обеспечения того, чтобы механизмы осуществления и ответственности за неисполнение определялись во внутренней правовой системе. Поскольку эти вопросы, несмотря на их важность, не являются единственными вопросами, которые могут быть предметом законодательства и правил в области уменьшения риска бедствий, выделение их в тексте пункта 1 могло бы привести к отсутствию ясности.

15) Последняя клаузула, а именно «предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним», служит для описания

³⁷⁴ Комиссия отмечает существование языковых отличий, связанных с официальным переводом в Организации Объединенных Наций термина «уменьшение риска бедствий» на французский язык.

³⁷⁵ См. сноски 334 и 335 выше.

цели «необходимых и надлежащих» мер, которые государства должны принимать на этапе, предшествующем бедствию, с конечной целью уменьшить риск бедствий. Фраза повторяет широко признанную ныне формулу, используемую в важнейших инструментах, посвященных уменьшению опасности бедствий. Комиссия признала тот факт, что принятие другой формулировки могло в результате привести к ненамеренному толкованию а contrario в вопросе о том, какого рода виды деятельности предполагаются в этом проекте статьи.

16) В целях иллюстрации значения каждого из трех используемых терминов – предотвращения, смягчения последствий и обеспечения готовности – Комиссия считает целесообразным использовать терминологию по снижению риска бедствий, подготовленную Управлением Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (УСРБ) в 2009 году, согласно которой:

а) *Предотвращение* – это

[п]олное предупреждение отрицательного воздействия угроз и взаимосвязанных бедствий...

Термином «предотвращение» (т. е. предотвращение бедствий) обозначаются концепция и намерение, позволяющие полностью избежать потенциально отрицательного воздействия посредством принятия заблаговременных мер... Очень часто полностью избежать потерь бывает невозможно, в этом случае предотвращение превращается в митигацию. Отчасти по этой причине термины «предотвращение» и «митигация» неспециалисты иногда используют как взаимозаменяемые³⁷⁶;

б) *Митигация* (смягчение последствий) – это

[у]меньшение или ограничение отрицательного воздействия угроз и связанных с ними бедствий...

Порой невозможно полностью предотвратить отрицательное воздействие угроз, однако с помощью различных стратегий и мер можно существенно уменьшить их масштаб и интенсивность... Следует отметить, что в стратегии в отношении окружающей среды дается другое определение понятию «митигация». В данном контексте этот термин означает сокращение выбросов парникового газа, которые служат причиной изменения климата³⁷⁷;

с) *Готовность* – это

[з]нания и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, которые помогают предвосхищать, реагировать и ликвидировать последствия вероятных, неизбежных или уже имеющих место опасных событий или условий...

Мероприятия по обеспечению готовности осуществляются в контексте управления риском бедствий и направлены на укрепление потенциала, необходимого для эффективного управления при любых чрезвычайных ситуациях и для обеспечения организованного перехода от реагирования к работе по устойчивому восстановлению. Готовность основывается на тщательном анализе риска бедствий и эффективном сочетании с системами раннего

оповещения... [Эти мероприятия] должны официально поддерживаться за счет институционального, правового и бюджетного потенциала³⁷⁸.

Пункт 2

17) В пункте 2 перечислены три категории мер по уменьшению опасности бедствий: проведение оценок риска; сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях; а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения. Как было отмечено в пункте 3), эти три меры были подчеркнуты в резюме председательствующего на закрытии четвертой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, состоявшейся в мае 2013 года³⁷⁹. Комиссия приняла решение непосредственно перечислить три примера, отражающие наиболее явные виды современных усилий по уменьшению риска бедствий. Слово «включают» служит указанием на то, что этот список не является исчерпывающим. Перечисление этих трех мер не наносит ущерба другим видам деятельности по уменьшению риска бедствий, которые осуществляются в настоящее время или могут быть предприняты в будущем.

18) Практические меры, которые могут быть приняты, бесчисленны и зависят от социальных, экологических, финансовых, культурных и других соответствующих обстоятельств. Практика в государственном и частном секторах содержит множество примеров. Среди них можно назвать: готовность и просвещение на уровне общин, создание институциональных рамок, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, создание механизмов мониторинга, контроль землепользования, строительные стандарты, управление экосистемами, дренажные системы, финансирование и страхование.

19) Три последовательные меры, отобранные в пункте 2, отличаются одной особенностью: они способствуют развитию и применению многих, если не всех, других мер, например в принятии решений, касающихся определения приоритетов или инвестиционного планирования как в государственном, так и в частном секторе.

20) Первая мера – *оценки риска* – связана с накоплением знаний в отношении вредных последствий и уязвимости. Как таковая, она является первым шагом в направлении принятия разумных мер по уменьшению риска бедствий. Без достаточно глубокого понимания обстоятельств, окружающих бедствия и их характеристики, никакие эффективные меры не могут быть осуществлены. Оценка риска приводит к необходимости более внимательного ознакомления с местными условиями и участия местных общин.

21) Вторая мера – *сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях* – является следующим шагом. Уменьшение риска бедствий требует

³⁷⁶ UNISDR, 2009 *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, p. 25 (размещен на веб-сайте www.unisdr.org/we/inform/terminology/).

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 21. Комиссия осознает несогласованность официального использования Организацией Объединенных Наций термина «митигация/смягчение последствий» на английском и французском языках.

³⁷⁸ *Ibid.*, pp. 24–25.

³⁷⁹ Сноска 336 выше.

действий всех субъектов в государственном и частном секторах и в гражданском обществе. Сбор и распространение информации должны приводить к свободному доступу к информации о риске и прошлых потерях, что помогает предпринимать эффективные действия. Это позволяет всем заинтересованным сторонам принимать ответственность за свои действия и лучше выстраивать приоритеты для целей планирования; это усиливает также прозрачность в транзакциях и в публичной проверке и контроле. Комиссия хотела бы подчеркнуть желательность распространения и свободного доступа к информации о риске и прошлых потерях, поскольку она является отражением преобладающих тенденций в пользу важности публичного доступа к такой информации. Хотя и признавая важность этой тенденции, Комиссия посчитала, что она найдет более выгодное место в комментарии, а не в тексте пункта 2, поскольку превращение ее в единообразное юридическое требование может оказаться трудным делом для государств.

22) Третья мера касается *систем раннего оповещения*, необходимых для задействования и осуществления планов чрезвычайных действий, ограничивая тем самым подверженность опасным и вредным факторам; как таковые они являются предпосылкой обеспечения эффективной готовности и реагирования.

23) Как было уже объяснено в пункте 11), пункт 2 касается принятия планируемых мер внутри государства. Любой межгосударственный компонент покрывается обязанностью сотрудничать в статье 5, трактуемой одновременно со статьей 5-тер. Соответственно, объем любой международно-правовой обязанности, имеющей отношение к любой из перечисленных или не перечисленных мер, которые могут быть приняты в целях уменьшения риска бедствий, должен определяться соответствующими конкретными соглашениями или договоренностями, в которые вступает каждое государство с другими субъектами, с которыми оно обязано сотрудничать.