Глава V

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

A. Введение

46. В период с шестидесятой сессии (2008 год) по шестьдесят пятую сессию (2013 год) Комиссия рассматривала данную тему на основе шести докладов[231] Специального докладчика, касавшихся среди прочего основных правовых вопросов, которые предстоит рассмотреть, сферы охвата данной темы ratione materiae, ratione personae и ratione temporis, определения термина «бедствие» для целей данной темы, основной обязанности сотрудничать, принципов, на которых основывается защита людей в случае бедствий, вопроса о роли пострадавшего государства, ответственности пострадавшего государства в отношении обращения за помощью, если масштабы бедствия превышают его национальный потенциал реагирования, обязанности пострадавшего государства не отказывать произвольно в получении внешней помощи, права международного сообщества предлагать помощь, условий предоставления помощи, вопроса о прекращении помощи, предупреждения в контексте защиты людей в случае бедствий, включая уменьшение риска бедствий, предотвращение в качестве одного из принципов международного права и международное сотрудничество в области предотвращения. Комиссии также был представлен меморандум Секретариата[232], 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. На рассмотрении Комиссии к тому же находился свод письменных ответов, представленных УКГВ и МФОКК и КП, на вопросы, адресованные им Комиссией в 2008 году.

47. 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)[233]. На шестьдесят третьей сессии (в 2011 году) Комиссия приняла в предварительном порядке проекты статей 6 (Гуманитарные принципы при реагировании на бедствия), 7 (Достоинство человека), 8 (Права человека), 9 (Роль пострадавшего государства), 10 (Обязанность пострадавшего государства обращаться за помощью) и 11 (Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь)[234]. На своей шестьдесят пятой сессии (в 2013 году) Комиссия приняла в предварительном порядке проекты статей 5-бис (Формы сотрудничества), 5-тер (Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий), 12 (Предложения помощи), 13 (Условия оказания внешней помощи), 14 (Облегчение оказания внешней помощи), 15 (Прекращение внешней помощи) и 16 (Обязанность уменьшать риск бедствий)[235].

B. Рассмотрение темы на настоящей сессии

48. На настоящей сессии на рассмотрении Комиссии находился седьмой доклад Специального докладчика (A/CN.4/668 и Add.1), касающийся защиты персонала по оказанию помощи и его оборудования и товаров и включающий в себя предложение по проекту статьи 14-бис (Защита персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров)[236]. В докладе далее рассматривалась связь разрабатываемых проектов статей с другими нормами и были изложены предложения по проектам статей 17 (Связь со специальными нормами международного права)[237], 18 (Вопросы, касающиеся ситуаций бедствия, не регулируемые насто-

---

[231] *Ежегодник… 2008 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/598 (предварительный доклад); *Ежегодник… 2009 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/615 (второй доклад); *Ежегодник… 2010 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/629 (третий доклад); *Ежегодник… 2011 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/643 (четвертый доклад); *Ежегодник… 2012 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/652 (пятый доклад); и *Ежегодник… 2013 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/662 (шестой доклад).

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

[233] *Ежегодник… 2010 год*, том II (часть вторая), стр. 217 и далее, пункт 330.

[234] *Ежегодник… 2011 год*, том II (часть вторая), стр. 185 и далее, пункт 289.

[235] *Ежегодник… 2013 год*, том II (часть вторая), стр. 61 и далее, пункт 62.

[236] Проект статьи 14-бис был сформулирован следующим образом:

«*Защита персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров*

Пострадавшее государство принимает все необходимые меры для обеспечения защиты персонала по оказанию помощи, оборудования и товаров, находящихся на его территории для цели оказания внешней помощи».

[237] Проект статьи 17 был сформулирован следующим образом:

«*Связь со специальными нормами международного права*

Настоящие проекты статей не применяются, если они не согласуются со специальными нормами международного права, применяемыми в ситуациях бедствия».

ящими проектами статей)[238] и 19 (Связь с Уставом Организации Объединенных Наций)[239]. В докладе также было изложено предложение по проекту статьи 3-бис (Употребление терминов)[240].

49. Комиссия рассмотрела седьмой доклад на своих 3198−3201-м заседаниях 5−8 мая 2014 года.

50. На своем 3201-м заседании Комиссия передала проекты статей 3-бис, 14-бис, 17, 18 и 19 в Редакционный комитет.

51. Комиссия рассмотрела и утвердила доклад Редакционного комитета по проектам статьей 1 [1] − 21 [4] на 3213-м заседании, состоявшемся 30 мая 2014 года. В этой связи она приняла свод из 21 проекта статей о защите людей в случае бедствий в первом чтении (раздел C.1 ниже).

52. На своих 3238-м и 3239-м заседаниях 5 и 6 августа 2014 года Комиссия утвердила комментарии к проектам статей о защите людей в случае бедствий в первом чтении (раздел C.2 ниже).

53. На своем 3239-м заседании 6 августа 2014 года Комиссия в соответствии со статьями 16−21 своего Положения постановила препроводить эти проекты статей (см. раздел C ниже) через Генерального секретаря правительствам, компетентным международным организациям, МККК и МФОКК и КП для получения от них комментариев и замечаний с просьбой представить такие комментарии и замечания Генеральному секретарю к 1 января 2016 года. Комиссия также выразила заинтересованность в получении комментариев и замечаний по проектам статей от Организации Объединенных Наций, включая УКГВ и УСРБ, к тому же сроку.

54. На своем 3239-м заседании 6 августа 2014 года Комиссия выразила свою глубокую признательность Специальному докладчику г-ну Эдуардо Валенсии-Оспине за выдающийся вклад в разработку данной темы, позволивший Комиссии довести до успешного завершения рассмотрение проектов статей о защите людей в случае бедствий в первом чтении.

C. Текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, принятых Комиссией в первом чтении

1. Текст проектов статей

55. Ниже воспроизводится текст проектов статей, принятых Комиссией в первом чтении.

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

Статья 1 [1][241]. Сфера применения

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

Статья 2 [2]. Цель

Цель настоящих проектов статей − облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав.

Статья 3 [3]. Определение бедствия

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

---

[238] Проект статьи 18 был сформулирован следующим образом:

«*Вопросы, касающиеся ситуаций бедствия, не регулируемые настоящими проектами статей*

Применимые нормы международного права продолжают регулировать вопросы, связанные с ситуациями бедствия, в той степени, в которой они не регулируются настоящими проектами статей».

[239] Проект статьи 19 был сформулирован следующим образом:

«*Связь с Уставом Организации Объединенных Наций*

Настоящие проекты статей не наносят ущерба Уставу Организации Объединенных Наций».

[240] Проект статьи 3-бис был сформулирован следующим образом:

«*Употребление терминов*

Для целей настоящих статей:

a) термин "пострадавшее государство" означает государство, на чьей территории население или собственность пострадали в результате бедствия;

b) термин "оказывающее помощь государство" означает государство, оказывающее помощь пострадавшему государству по его просьбе или с его согласия;

c) термин "другой оказывающий помощь субъект" указывает на международную организацию, неправительственную организацию или какое-либо иное образование или лицо, посторонние по отношению к пострадавшему государству, которые участвуют в уменьшении риска бедствий или оказании экстренной помощи в случае бедствия;

d) термин "внешняя помощь" указывает на персонал по оказанию помощи, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами в целях предотвращения бедствий или смягчения их последствий, или удовлетворения потребностей тех, кто пострадал от бедствия;

e) термин "оборудование и товары" включает в себя предметы, инструменты, механизмы, специально обученных собак, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства и другие предметы, необходимые для оказания экстренной помощи в случае бедствия и для выживания и удовлетворения жизненно важных потребностей жертв бедствий;

f) термин "соответствующая неправительственная организация" означает любую организацию, включая частные и корпоративные образования, кроме государства или правительственной или межправительственной организации, которая, действуя беспристрастно и строго по гуманитарным мотивам, в силу своего характера, месторасположения или специального опыта занимается уменьшением риска бедствий или оказанием экстренной помощи в случае бедствия;

g) термин "персонал по оказанию помощи" означает специальный персонал, включая военный персонал, занимающийся оказанием экстренной помощи в случае бедствий от имени оказывающего помощь государства или других оказывающих помощь субъектов, в зависимости от обстоятельств, и располагающий необходимым оборудованием и товарами;

h) термин "риск бедствий" означает вероятность наступления пагубных последствий или потерь с точки зрения жизни людей или их здоровья, средств к существованию, собственности и экономической деятельности или ущерба окружающей среде в результате бедствия».

[241] Номера проектов статей, ранее принятых в предварительном порядке Комиссией, указаны в квадратных скобках.

Статья 4. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей:

a) «пострадавшее государство» означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого лица, имущество или окружающая среда пострадали в результате бедствия;

b) «оказывающее помощь государство» означает государство, оказывающее помощь пострадавшему государству по его просьбе или с его согласия;

c) «другой оказывающий помощь субъект» означает компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию или любое иное образование или лицо, внешние по отношению к пострадавшему государству, которые оказывают помощь данному государству по его просьбе или с его согласия;

d) «внешняя помощь» означает персонал для оказания экстренной помощи, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий;

e) «персонал для оказания экстренной помощи» означает гражданский или военный персонал, направленный оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь субъектом в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий;

f) «оборудование и товары» означает предметы, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства и другие предметы для оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий.

Статья 5 [7]. Достоинство человека

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

Статья 6 [8]. Права человека

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

Статья 7 [6]. Гуманитарные принципы

Реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с принципами гуманности, нейтральности и беспристрастности и на основе недискриминации, но с учетом потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении.

Статья 8 [5]. Обязанность сотрудничать

В соответствии с настоящими проектами статей государства по мере необходимости 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, а также соответствующими неправительственными организациями.

Статья 9 [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 товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов.

Статья 10 [5-тер]. Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий

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

Статья 11 [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.

Статья 12 [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 13 [10]. Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней 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 14 [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 15 [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 16 [12]. Предложения внешней помощи

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

Статья 17 [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*) оборудования и товаров − 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 18. Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров

Пострадавшее государство принимает необходимые меры для обеспечения защиты оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров, находящихся на его территории с целью оказания внешней помощи.

Статья 19 [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 другой оказывающий помощь субъект, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

Статья 20. Связь со специальными или другими нормами международного права

Настоящие проекты статей не затрагивают специальных или других норм международного права, применимых в случае бедствий.

Статья 21 [4]. Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права.

2. Текст проектов статей с комментариями к ним

56. Ниже воспроизводится текст проектов статей с комментариями к ним, принятых Комиссией в первом чтении. Текст включает сводный вариант комментариев, принятых Комиссией до настоящего времени, включая изменения и добавления, внесенные в ранее принятые комментарии и в комментарии, принятые на шестьдесят шестой сессии Комиссии.

ЗАЩИТА ЛЮДЕЙ В СЛУЧАЕ БЕДСТВИЙ

Статья 1 [1][242] *. Сфера применения*

Настоящие проекты статей применяются к защите людей в случае бедствий.

Комментарий

1) В проекте статьи 1 [1] определена сфера применения проектов статей и повторяется формулировка названия темы. В ней устанавливается, что основная направленность проектов статей заключается в защите людей, жизнь, благосостояние и имущество которых пострадали в результате бедствия. Соответственно, как закреплено в проекте статьи 2 [2], основной акцент делается на содействии надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, позволяющему удовлетворить основные потребности соответствующих лиц при полном уважении их прав.

2) Проекты статей охватывают ratione materiae права и обязанности государств, пострадавших в результате бедствия, в отношении людей, находящихся на их территории (независимо от гражданства) или под их юрисдикцией или контролем, третьих государств и международных организаций и других образований, имеющих возможности сотрудничать, в частности в сфере оказания экстренной помощи и содействия в случае бедствий. Эти права и обязанности следует рассматривать в двух плоскостях: права и обязанности государств по отношению друг к другу и права и обязанности государств по отношению к лицам, нуждающимся в защите. Хотя основное внимание уделено первой группе прав и обязанностей, в проектах статей также в общих чертах предусмотрены права лиц, пострадавших в результате бедствий, в соответствии с международным правом. Кроме того, как поясняется в проекте статьи 3 [3], проекты статей не ограничиваются каким-либо конкретным видом бедствий.

3) Сфера применения проектов статей ratione personae ограничена физическими лицами, пострадавшими в результате бедствия. Кроме того, основное внимание сосредоточено на деятельности государств и международных организаций, а также других образований, обладающих конкретной международной правоспособностью в области оказания экстренной помощи и содействия в случае бедствий. Действия неправительственных организаций (НПО) и других негосударственных субъектов, которых в совокупности иногда именуют субъектами «гражданского общества», включены в сферу применения проектов статей в качестве вторичного элемента либо как непосредственные бенефициары возложенных на государства обязанностей (например, обязанности государств сотрудничать по смыслу проекта статьи 8 [5]), либо косвенным образом как субъекты национального законодательства о применении проектов статей государства, пострадавшего в результате бедствия, третьего государства или государства принадлежности организации или негосударственного субъекта.

4) Как следует из слов «в случае» в названии темы, сфера применения проектов статей ratione temporis распространяется в первую очередь на меры незамедлительного реагирования, принимаемые сразу после бедствия и на этапе последующего восстановления, включая этап реконструкции после бедствия. Тем не менее проекты статей, в частности проекты статей 10 [5-тер] и 11 [16], когда это уместно, охватывают также этап, предшествующий бедствию, в том, что касается уменьшения риска бедствий и деятельности по предотвращению бедствий и смягчению их последствий.

5) Проекты статей не ограничиваются с точки зрения ratione loci действиями непосредственно в регионе

[242] То же.

бедствия, но касаются также действий в государствах, оказывающих помощь, и транзитных государствах. Трансграничный характер бедствия также не является необходимым условием для применения проектов статей. Разумеется, крупные бедствия нередко обладают трансграничным эффектом, тем самым обостряя потребность в международном сотрудничестве и взаимодействии. Тем не менее можно привести массу примеров масштабных международных усилий по оказанию экстренной помощи даже в том случае, когда бедствие происходит только в пределах территориальных границ одного государства, либо на территории или в районе, находящихся под его юрисдикцией или контролем. Несмотря на возможность различных толкований, в проектах статей не предусмотрено проведение такого различия, за исключением случаев, когда указано иное. Другими словами, проекты статей сформулированы без привязки к какому-либо определенному виду бедствия или ситуации, а предназначены для гибкого применения в целях удовлетворения потребностей, обусловленных любыми бедствиями, независимо от их трансграничного действия.

Статья 2 [2]. Цель

Цель настоящих проектов статей − облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав.

Комментарий

1) В проекте статьи 2 [2] установлена цель проектов статей. Хотя тексты, разрабатываемые Комиссией, не всегда включают положение о целях соответствующих проектов статей, это не первый случай. Проекты принципов, касающиеся распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности, принятые Комиссией на ее пятьдесят восьмой сессии, включают положение о целях (принцип 3)[243].

2) В данном положении конкретизируется проект статьи 1 [1] (Сфера применения) за счет включения дополнительного разъяснения содержания проектов статей. Основной обсуждаемый вопрос касается противопоставления «потребностей» и «прав». Комиссии было известно о проводимых в гуманитарном сообществе дискуссиях о том, какому подходу следует отдать предпочтение: «правозащитному» или более традиционному, «основанному на потребностях». Комиссия склонилась к мнению о том, что эти два подхода не являются взаимоисключающими, и целесообразнее рассматривать их в качестве взаимодополняющих. Комиссия согласовала формулировку, в которой подчеркивается важность надлежащего и эффективного реагирования на бедствия, позволяющего удовлетворить «потребности» лиц, пострадавших в результате бедствия. При этом подобные меры реагирования должны приниматься при полном уважении прав таких лиц.

3) Под словами «надлежащее и эффективное», которые вовсе не обязательно являются строго специальным термином, понимается действенное реагирование, способное удовлетворить потребности лиц, пострадавших в результате бедствия. Аналогичные формулировки встречаются в действующих соглашениях. К ним, в частности, относятся такие выражения, как «эффективные и согласованные» и «незамедлительные и эффективные», содержащиеся в Соглашении АСЕАН [Ассоциации государств Юго-Восточной Азии] о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 года, а также «надлежащие и эффективные», использованное в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года. Учитывая контекст, в котором реализуются меры реагирования, в понятие «эффективное» подразумеваемым образом включен элемент своевременности. Чем позже принимаются меры реагирования, тем меньше вероятность того, что они будут эффективными. Этот и другие аспекты, придающие реагированию «надлежащий» и «эффективный» характер, являются предметом проекта статьи 17 [14]. Вместе с тем существует понимание того, что, хотя меры реагирования, несомненно, должны быть крайне действенными, они в то же время должны быть реалистичными и выполнимыми «на местах» в случае того или иного бедствия. Поэтому нигде не сказано, например, что реагирование должно быть «полностью» эффективным.

4) Комиссия решила не формулировать положение в форме общего заявления об обязанности государств обеспечить надлежащее и эффективное реагирование, поскольку считалось, что в таком случае в недостаточной мере выходят на передний план конкретные права и обязанности государства, пострадавшего в результате бедствия. В частности, было неясно, в достаточной ли степени при такой формулировке будет проведено различие между обязанностями различных государств, т. е. государств, пострадавших в результате бедствия, по сравнению с государствами, оказывающими помощь. Соответственно, ссылка на государства не была включена исходя из того, что это не является строго обязательным условием для положения, касающегося цели проектов статей. Обязанности государств рассматриваются в проектах статей 11 [16], 12 [9], 13 [10], 14 [11], 17 [14] и 18.

5) Слова «реагирование на бедствие» следует читать в увязке с общим смыслом проекта статьи 1 [1], который заключается в том, что вопрос о временно́м аспекте применения проектов статей следует рассматривать в соответствующих случаях с учетом мер по уменьшению рисков бедствий на этапе, предшествующем бедствию, и предотвращению и смягчению последствий, а также в свете проектов статей 10 [5-тер] и 11 [16]. Рассмотрев все другие формулировки, уточняющие все этапы предоставления помощи, Комиссия отдала предпочтение нынешнему варианту, посчитав его более емким и не предполагающим строгого толкования, в соответствии с которым положение будет применимо только к этапу реагирования деятельности по оказанию экстренной помощи в случае бедствия.

[243] *Ежегодник… 2006 год*, том II (часть вторая), стр. 85.

6) Слово «облегчить» отражает видение Комиссией роли проектов статей, которую они могли бы играть в общей системе инструментов и механизмов, существующих на международном уровне в контексте оказания экстренной помощи и содействия в случае бедствий. Сложилось мнение о том, что, хотя проекты статей и не могли сами по себе обеспечить реагирование, они были призваны облегчить надлежащее и эффективное реагирование.

7) Определение «основные» перед словом «потребности» было добавлено в целях более четкого указания на то, что потребности, о которых идет речь, касаются выживания или представляют собой сходные основные потребности после бедствия. Было сочтено, что именно слово «основные» точно отражает контекст, в котором возникают такие потребности. Такое определение следует также рассматривать в контексте важности учета потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении, как это указано в проекте статьи 7 [6].

8) Под «затрагиваемыми лицами» понимаются люди, непосредственно пострадавшие в результате бедствия, в отличие от лиц, затронутых бедствием более косвенным образом. Это понятие было включено, с тем чтобы дополнительно определить сферу применения проектов статей. Это соответствует подходу, применяемому в действующих договорах, которые в первую очередь направлены на оказание помощи людям, непосредственно пострадавшим в результате бедствия. Это не означает, что лица, которые были затронуты более косвенным образом, например в связи с гибелью родственников или материальными убытками по причине бедствия, происшедшего в другом месте, останутся без помощи. Скорее, Комиссия не ставила себе цель включить их ситуацию в сферу применения проектов статей.

9) Что касается упоминания о правах, то под некоторыми из соответствующих прав понимаются экономические и социальные права, которые государства обязаны постепенно обеспечивать. В этом смысле настоящая формулировка «при полном уважении» была принята как более нейтральная, но тем не менее предполагающая «полное» уважение прав, что подтверждается в проекте статьи 6 [8]. Кроме того, с использованием этой формулировки вопрос о том, как следует осуществлять эти права, намеренно был оставлен на усмотрение тех, кто будет применять соответствующие нормы международного права. Подразумевается, что часто существует некая степень свободы действий при применении прав, обусловленная масштабами последствий бедствия, в зависимости от соответствующих правил, признающих или устанавливающих права, о которых идет речь.

10) Ссылка на «права» − это упоминание не только о правах человека, но и о правах, приобретаемых, в частности, в соответствии с национальным законодательством. Предложение составить перечень применимых прав не было одобрено по той простой причине, что невозможно учесть все потенциально применимые права, а также из-за опасений, что наличие такого перечня может привести к возникновению ошибочного мнения, согласно которому права, не указанные в нем, не являются применимыми. Вместе с тем предполагается, что эта ссылка распространяется на такие применимые права, как право на жизнь по смыслу пункта 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах[244].

Статья 3 [3]. Определение бедствия

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

Комментарий

1) В проекте статьи 3 [3] сделана попытка дать определение понятию «бедствие» для целей проектов статей. Было сочтено необходимым очертить границы определения, с тем чтобы оно надлежащим образом отражало сферу применения проектов статей, установленную в проекте статьи 1 [1], и чтобы при этом оно, например, непреднамеренно также не охватывало такие другие серьезные события, как политические и экономические кризисы, которые также могут нарушить функционирование общества. Подобное ограничение определения очевидно следует из его двух характеристик: *a*) упор сделан на наличие события, которое повлекло причинение вреда обществу; и *b*) включение ряда уточняющих формулировок.

2) Комиссия рассматривала подход, избранный в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года, который основывается на концептуализации бедствия в качестве последствия события, а именно серьезного вреда, причиненного обществу этим событием, а не в качестве события как такового. Комиссия отдавала себе отчет в том, что такой подход отражает современные представления гуманитарного сообщества, что было подтверждено на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, проведенной в 2005 году Организацией Объединенных Наций в Кобе, Хиого, Япония, а также недавними договорами и другими документами, включая Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, принятое МФОКК и КП в 2007 году («Руководство МФОКК и КП»)[245]. Тем не менее возобладало мнение о том, что Комиссия вправе перенести акцент обратно на ранее сложившу-

[244] См. также Оперативное руководство по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях, 2006 год (документ A/HRC/4/38/Add.1, приложение). См. также пункты 2) и 3) комментария к проекту статьи 6 [8].

[245] 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. Размещено на веб-сайте www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-ru.pdf.

юся концепцию «бедствия» как конкретного события, поскольку она занималась разработкой юридического документа, требующего более лаконичного и четкого юридического определения, а не определения, в большей степени ориентированного на политику.

3) Элемент наличия события определяется несколькими способами. Во-первых, упоминание о «катастрофическом событии» служит для установления порога путем указания на характер события, благодаря чему под данное определение подпадают только экстремальные явления. Этот подход был навеян определением, содержащимся в резолюции о гуманитарной помощи, принятой Институтом международного права на его сессии в 2003 году в Брюгге[246], который намеренно установил такой высокий порог, чтобы исключить другие острые кризисы. «Катастрофический» характер события следует толковать как путем применения описания, содержащегося в самом положении: «которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества», так и с учетом сферы применения и цели проектов статей по смыслу проектов статей 1 [1] и 2 [2]. Кроме того, говорится о «событии или серии событий» для того, чтобы охватить те виды событий, которые по отдельности могут и не отвечать необходимым пороговым требованиям, но в совокупности как раз будут являться «катастрофическим» событием для целей проектов статей. С учетом того факта, что бедствия зачастую возникают в связи с целым комплексом причин, включающих как полностью природные факторы, так и последствия деятельности человека, не установлено никаких ограничений в отношении происхождения события (имеет ли оно природный или антропогенный характер).

4) Природа события дополнительно уточняется с помощью двух требований о наличии причинно-следственной связи. Во-первых, для того чтобы событие или серия событий могли быть признаны «катастрофическими» по смыслу, предусмотренному проектами статей, необходимо, чтобы они приводили к одному или более из трех возможных результатов: к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу. Следовательно, такое значительное событие, как сильное землетрясение, происходящее в океане или в какой-то необитаемой местности и не приводящее в связи с этим хотя бы к одному из возможных последствий, не будет соответствовать необходимому порогу, предусмотренному в проекте статьи 3 [3]. Кроме того, характер этого события дополнительно определяется требованием о том, чтобы любое из трех или все три возможных последствия, применимые в данном случае, приводили к серьезному нарушению функционирования общества. Другими словами, событие, которое привело, например, к массовой гибели людей, но при этом серьезно не нарушило функционирование общества, следовательно, не будет соответствовать установленному требованию. Таким образом, за счет включения таких элементов, выражающих причинную связь, в определении сохраняются элементы подхода, используемого в современных документах, как показано на примере Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, который заключается в том, что в качестве ключевого элемента определения рассматривается последствие события, хотя бы и в целях установления порога для применения проектов статей.

5) Определение было уточнено за счет включения элемента «массовой гибели людей», позаимствованного из принятого в 1995 году Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф[247]. Требование о том, что гибель должна носить «массовый» характер, служит тому, чтобы исключить события, приводящие к гибели относительно небольшого количества людей; при этом следует учитывать, что такие события, тем не менее, могут отвечать другим требованиям относительно причинно-следственной связи. Напротив, событие, приводящее к массовой гибели людей, может само по себе соответствовать требованию наличия причинно-следственной связи и обусловливать применение проектов статей в том случае, если оно привело к серьезному нарушению функционирования общества.

6) Возможные последствия в виде «больших человеческих страданий и бед» были включены исходя из того, что многие серьезные бедствия сопровождаются массовой гибелью людей или большими человеческими страданиями и бедами. Соответственно, бедствия, в результате которых, благодаря надлежащим мерам предупреждения и подготовки, а также эффективным действиям по смягчению последствий, погибло относительно небольшое количество людей, но которые вместе с тем привели к серьезным потрясениям, повлекшим большие человеческие страдания и беды, что привело к нарушению нормального функционирования общества, будут подпадать под действие проектов статей.

7) Требование о наличии «масштабного материального или экологического ущерба» было включено Комиссией в знак признания того факта, что в результате крупномасштабных бедствий, как правило, причиняется существенный вред материальным объектам и окружающей среде и в свою очередь нарушается функционирование общества в силу серьезных факторов, препятствующих развитию и благосостоянию общества и возникающих, как правило, вследствие причиненного вреда. Следует понимать, что проектами статей будет охвачен не экологический или материальный ущерб как таковой, а его воздействие на людей, в связи с чем экономический ущерб в целом

[246] Резолюция, принятая Институтом международного права 2 сентября 2003 года на его сессии в Брюгге, Бельгия, статья II, пункт 3, Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II, Session of Bruges (2003), p. 269; размещена на веб-сайте www.idi-iil.org, *Resolutions*.

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

не рассматривается. Требование о наличии экономического ущерба может излишне ограничить сферу применения статей в силу того, что исключит из него, например, деятельность по сокращению возможного количества человеческих жертв в будущем в результате причиненного экологического вреда.

8) Как уже говорилось, требование о серьезном нарушении функционирования общества служит установлению высокого порога, при помощи которого можно будет исключить из сферы применения проектов статей другие виды кризисов, как-то серьезные политические или экономические кризисы. Такие различия в применении дополнительно подкрепляются целью проектов статей, установленной в соответствии с проектом статьи 2 [2], и тем фактом, что применяемые меры защиты и права, затрагиваемые в случаях таких кризисов, могут быть различными и в различной степени регламентироваться другими нормами международного права, как это предусмотрено в проекте статьи 20.

9) Хотя три предусмотренных возможных последствия в некоторой степени способствуют пониманию того, что может быть приравнено к серьезному нарушению функционирования общества, Комиссия не стала включать дополнительные описательные или уточняющие элементы, с тем чтобы на практике сохранилась определенная свобода усмотрения.

Статья 4. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей:

***a*) «пострадавшее государство» означает государство, на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого лица, имущество или окружающая среда пострадали в результате бедствия;**

***b*) «оказывающее помощь государство» означает государство, оказывающее помощь пострадавшему государству по его просьбе или с его согласия;**

***c*) «другой оказывающий помощь субъект» означает компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию или любое иное образование или лицо, внешние по отношению к пострадавшему государству, которые оказывают помощь данному государству по его просьбе или с его согласия;**

***d*) «внешняя помощь» означает персонал для оказания экстренной помощи, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий;**

***e*) «персонал для оказания экстренной помощи» означает гражданский или военный персонал, направленный оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь субъектом в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий;**

***f*) «оборудование и товары» означает предметы, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства и другие предметы для оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий.**

Комментарий

1) Практика Комиссии, получившая отражение в большинстве принятых проектов статей по различным темам международного права, состоит во включении положения об «употреблении терминов». На некоторых терминах, отобранных для включения в проект статьи 4, было особо заострено внимание в комментариях к различным проектам статей, поскольку они нуждались в определении. Другие термины были включены в силу того, что они в целом часто встречаются в проектах статей.

Подпункт *a*)

2) Подпункт *a*), в котором дается определение термина «пострадавшее государство» для целей проектов статей, основан на определении того же термина, содержащегося в Руководстве МФОКК и КП[248]. Он отражает основную направленность на то, что проекты статей в первую очередь адресованы государствам. В нем также предусматривается центральная роль, которую предстоит сыграть государству, пострадавшему от бедствия, как это указано в проекте статьи 12 [9].

3) Ключевой характеристикой реагирования на бедствия или уменьшения риска бедствий является государственный контроль. В большинстве случаев это соответствует контролю, осуществляемому государством, на территории которого происходит бедствие. Соответственно, предусмотренные в пункте 1 проекта статьи 12 [9] случаи, когда пострадавшее государство «в силу своего суверенитета» обязано обеспечивать защиту, охвачены ссылкой на «территорию», включенной в подпункт *a*). Тем не менее это вовсе не исключает другие случаи, когда государство может осуществлять юрисдикцию де-юре или контроль де-факто над другой территорией, на которой происходит бедствие. Комиссия сочла, что государство, осуществляющее юрисдикцию или контроль над какой-либо территорией (помимо своей собственной) или районом, где происходит бедствие, также будет считаться «пострадавшим государством» для целей проектов статей. Такая возможность также подразумевается в проекте статьи 21 [4], в которой признается, что проекты статей применяются в контексте так называемых «сложных бедствий», происходящих на той же

[248] Руководство МФОКК и КП (см. сноску 245 выше), Введение, раздел 2, стр. 11, пункт 8: «государство, на чьей территории население или собственность пострадали в результате ЧС (чрезвычайной сиатуации)».

территории, где имеет место вооруженный конфликт. Фраза «на территории или иным образом под юрисдикцией или контролем которого» была заимствована из определения «государства происхождения», приводимого в подпункте *d*) статьи 2 принятых в 2001 году статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности[249].

4) Комиссия признала, что последствие включения государств, осуществляющих юрисдикцию или контроль, выражается в том, что в исключительных случаях речь может идти о двух пострадавших государствах: государстве, на территории которого происходит бедствие, и государстве, осуществляющем юрисдикцию или контроль над этой же территорией. На данном этапе Комиссия исходила из того, что проект статьи 14 [11] (Согласие пострадавшего государства на внешнюю помощь) не позволяет – при отсутствии какого-либо специального соглашения между такими двумя государствами – однозначно определить, согласие которого из пострадавших государств потребуется.

5) Кроме того, определение преследует своей целью отразить основную направленность проектов статей, а именно элемент воздействия на лиц в отличие, например, от простого утверждения, что воздействие оказывается на государство, на территории которого произошло бедствие. Ссылка на имущество была сохранена в качестве одного из дополнительных элементов, присущих многим бедствиям, и подразумевается в указании на «масштабный материальный… ущерб» в определении понятия «бедствие» в проекте статьи 3 [3]; при этом существует понимание того, что проекты статей применяются только к воздействию экономического ущерба на лиц[250]. Положение было также приведено в соответствие с проектом статьи 3 [3], с тем чтобы им охватывались не только лица и имущество, пострадавшие в результате бедствия, но и ущерб, причиненный окружающей среде.

6) Выражение «пострадали в результате бедствия» передает современное видение, в соответствии с которым в центре внимания находится воздействие бедствия на людей и имущество, а не само бедствие. Оно также согласуется с подходом Комиссии, заключающимся в том, что для целей установления порога для применения проектов статей в качестве одного из ключевых элементов рассматриваются последствия события[251].

Подпункт *b*)

7) Определение «оказывающего помощь государства» в подпункте *b*) основано на определении «помогающего государства», содержащемся в Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 года, при этом термин «принимающее государство» заменен на «пострадавшее государство», т. е. на термин, используемый в проектах статей и определенный в подпункте *a*). Выражение «государство, оказывающее помощь» является отсылкой к концепции «внешней помощи», определение которой дается в подпункте *d*) и которая оказывается на основе обязанности сотрудничать, установленной в проекте статьи 8 [5], рассматриваемой вместе с проектами статей 9 [5-бис] и 10 [5-тер].

8) То или иное государство подпадает под категорию «оказывающего помощь государства» только в случае, когда помощь оказывается или была оказана. Другими словами, государство, предлагающее помощь, не может быть квалифицировано как «оказывающее помощь государство», что влечет за собой различные юридические последствия, как это предусматривается в проектах статей, до тех пор пока пострадавшее государство не приняло такую помощь или не дало своего согласия в соответствии с проектом статьи 14 [11].

9) Выражение «по его просьбе или с его согласия» отражает взаимосвязь между проектами статей 13 [10], 14 [11] и 16 [12]. В частности, оно отражает основную позицию, зафиксированную в проектах статей, согласно которой пострадавшее государство обязано запрашивать помощь, когда масштабы бедствия превышают его национальный потенциал реагирования на бедствие (проект статьи 13 [10]). В то же время оно предусматривает возможность того, что пострадавшее государство, как это предусмотрено в проекте статьи 16 [12], будет получать незапрашиваемые предложения о помощи, оказание которой обусловлено его согласием согласно проекту статьи 14 [11].

Подпункт *c*)

10) Помимо статуса пострадавших и оказывающих помощь государств, в проектах статей также предпринята попытка определить статус других оказывающих помощь субъектов. Значительная часть современной деятельности в области уменьшения риска бедствий и оказания помощи в случае бедствий осуществляется международными организациями или под их эгидой, в том числе, в частности, Организацией Объединенных Наций, а также НПО и другими образованиями и даже физическими лицами. Эта группа субъектов совокупно упоминается в проектах статей как «другие оказывающие помощь субъекты». Данное положение применяется без ущерба для различий в их правовом статусе по международному праву, что признается в проектах статей, например в проекте статьи 16 [12][252].

11) Отчасти это положение отражает комментарий к проекту статьи 19 [15], в котором подтверждается понимание того, что термин «оказывающие помощь субъекты» указывает в первую очередь на «компетентные межправительственные организации» и «соответствующие неправительственные организации», если брать формулировку, использованную в

[249] *Ежегодник… 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, стр. 184. Статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и о распределении убытков в случае такого вреда, принятые Комиссией на ее пятьдесят третьей сессии, воспроизводятся в приложении к резолюции 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года.

[250] См.пункт 7) комментария к проекту статьи 3 [3] выше.

[251] Там же, пункт 4).

[252] См. пункт 4) комментария к проекту статьи 16 [12] ниже.

проекте статьи 8 [5][253]. Выражение «или любое другое образование или лицо», которое заимствовано из Соглашения АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций[254], было добавлено в знак признания того факта, что не все субъекты, которые задействованы в усилиях по оказанию экстренной помощи в случае бедствия, могут быть отнесены к той или иной категории. В частности, это выражение следует понимать как строго специальный термин, охватывающий МККК и МФОКК и КП.

12) Выражение «внешние по отношению к пострадавшему государству» отражает позицию (также упомянутую в комментарии к проекту статьи 15 [13]), согласно которой проекты статей регулируют деятельность субъектов, являющихся внешними по отношению к пострадавшему государству[255]. Соответственно, деятельность национальных НПО, например, охватываться не будет, равно как и национальный субъект в этой связи не подпадет под сферу применения проектов статей на том основании, что он заручился или предпринял попытку заручиться помощью зарубежных источников.

13) Как и в случае с приводимым в подпункте *b*) определением понятия «оказывающее помощь государство», заключительные слова «которые оказывают помощь данному государству по его просьбе или с его согласия» передают взаимосвязь между проектами статей 13 [10], 14 [11] и 16 [12]. Они также включены в знак признания широкого диапазона деятельности, которая, как правило, проводится соответствующими субъектами в контексте как уменьшения риска бедствий, так и оказания экстренной помощи в случае бедствий и которая регламентируется проектами статей.

Подпункт *d*)

14) Цель подпункта *d*) заключается в определении вида помощи, которую, согласно проектам статей, обеспечивают оказывающие помощь государства или другие оказывающие помощь субъекты пострадавшему государству в рамках сотрудничества, предусматриваемого в проектах статей 9 [5-бис] и 10 [5-тер].

15) Формулировка, которая отражает комментарий к проекту статьи 15 [13][256], основана как на Руководящих принципах использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий («Руководящие принципы Осло»)[257], так и на Рамочной конвенции об оказании помощи в области гражданской обороны[258]. Термин «материалы», содержащийся в Руководящих принципах Осло, был заменен на «оборудование и товары», т. е. на термин, используемый в проектах статей и определенный в подпункте *f*).

16) Выражение «предоставляемые пострадавшему государству оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами» подтверждает характер правовых отношений между оказывающим помощь государством или субъектом и пострадавшим государством, как это предусмотрено в проектах статей.

17) Заключительная фраза призвана разъяснить цель, с которой может оказываться внешняя помощь, а именно «в целях оказания помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий». Хотя она сформулирована в технических терминах, связанных с реагированием на бедствия и уменьшением их риска, согласно существующему пониманию она согласуется с общей целью проектов статей, изложенной в проекте статьи 2 [2], а именно «облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия, позволяющее удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав».

Подпункт *e*)

18) Данный подпункт преследует своей целью дать определение кадровому компоненту внешней помощи, предоставляемой оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь субъектами. Использованная формулировка основывается на формулировке, принятой Комиссией в комментарии к проекту статьи 9 [5-бис][259]. В определении указываются два вида персонала, которые, как правило, направляются для целей оказания экстренной помощи в случае бедствий или уменьшения риска бедствий, как это упоминается и в подпункте *a*) пункта 1 проекта статьи 17 [14], а именно «гражданский» или «военный» персонал. Ссылка на последнюю категорию была включена под влиянием, помимо прочего, двустороннего договора между Грецией и Российской Федерацией 2000 года[260] и призвана констатировать важную роль, которую играет военный персонал в качестве одной из категорий персонала для оказания экстренной помощи в случае бедствий[261]. Хотя ссылка на военный персонал представляется более актуальной в случае оказывающего помощь государства, термин «гражданский» персонал призван носить достаточно широкий характер, чтобы охватить такой персонал, направляемый оказывающим помощь государством или другими оказывающими помощь субъектами. Тот факт, что речь идет о факультативных возможностях, доступных некоторым, но не всем оказывающим помощь образованиям (включая государства), подтверждается включением во фразу передающего альтернативу союза («или»).

---

[253] См. пункт 4) комментария к проекту статьи 19 [15] ниже.

[254] Статья 1, пункт 1: определение «оказывающего помощь образования».

[255] См. пункт 2) комментария к проекту статьи 15 [13] ниже.

[256] Там же.

[257] Организация Объединенных Наций, УКГВ, *Руководящие принципы Осло: Руководящие принципы использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий*, пересмотренный вариант 1.1, ноябрь 2007 года.

[258] См. подпункт *d*) статьи 1: определение «помощи».

[259] См. пункт 7) комментария к проекту статьи 9 [5-бис] ниже.

[260] Соглашение между правительством Греческой Республики и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, подписанное в Афинах 21 февраля 2000 года, статья 1 (определение термина «группа по оказанию помощи»).

[261] См. пункт 4) комментария к проекту статьи 17 [14] ниже.

19) Хотя выбор был сделан в пользу выражения «гражданский или военный персонал» для приведения его в соответствие с формулировкой, используемой в проекте статьи 17 [14], под таким персоналом, как правило, понимаются «специалисты», как это упоминается в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, в плане того, что ожидается направление персонала, обладающего набором необходимых навыков и располагающего необходимыми оборудованием и товарами, определение которых приводится в подпункте *f*), для выполнения соответствующих функций.

20) С помощью слова «направленный» устанавливается связь между оказывающим помощь образованием, будь то государство или другой субъект, и соответствующим персоналом. Комиссия решила не включать фразу «действующий от имени», с тем чтобы избежать применения норм международного права, касающихся присвоения поведения государствам или международным организациям[262], поскольку персонал, направляемый оказывающим помощь государством или субъектом, будет находиться под общим руководством и контролем пострадавшего государства в соответствии с проектом статьи 12 [9].

21) Традиционно понятие «персонал для оказания экстренной помощи» применяется в контексте реагирования в начале бедствия. Это по-прежнему передается в формулировке «в целях оказания помощи в случае бедствий», которая перекликается с положениями о виде внешней помощи, предусмотренном в проекте статьи 17 [14], в которой содержится призыв облегчать ее «оперативное и эффективное» оказание. Тем не менее, как и в случае с определением «внешней помощи», данным в подпункте *d*), заключительные слова были приведены в соответствие с общей целью проектов статей, установленной в проекте статьи 2 [2], чтобы в числе прочего охватить персонал для оказания экстренной помощи, участвующий в деятельности по уменьшению риска бедствий, как это предусмотрено в проекте статьи 10 [5-тер].

Подпункт *f*)

22) Как указывается в подпункте *d*), «оборудование» и «товары» являются одним из ключевых компонентов вида внешней помощи, предусмотренной в проектах статей. Формулировка заимствована из комментария к проекту статьи 17 [14][263], а также из резолюции Института международного права об оказании гуманитарной помощи[264]. Соответствующий перечень охватывает виды материалов, которые, по общему признанию, необходимы для оказания помощи в случае бедствий. Тот факт, что этот перечень не является исчерпывающим, подтверждается ссылкой на «другие предметы».

23) Если говорить в общем плане, то предусматриваются два следующих вида материалов: техническое «оборудование», необходимое персоналу для оказания экстренной помощи в случае бедствий для выполнения его функций как с точки зрения обеспечения собственного существования, так и с точки зрения того, что необходимо ему для оказания помощи, включая припасы, инструменты и механизмы; и «товары», необходимые для выживания и удовлетворения основных потребностей пострадавших от бедствия, например продукты питания, питьевая вода, медикаменты, средства для обустройства временного жилья, одежда и постельные принадлежности. Поисковые собаки конкретно охватываются выражением «специально обученные животные», которое заимствовано из Специального приложения J к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур[265]. Комиссия сочла определение достаточно гибким для целей включения в числе прочего услуг, которые могут предоставляться персоналом для оказания экстренной помощи.

Статья 5 [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 5 [7] затрагивается принцип уважения человеческого достоинства в контексте реагирования на бедствия. Комиссия признает уважение человеческого достоинства в качестве ключевого принципа, который обусловливает международное право в области прав человека и лежит в его основе. 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 помощи, так и в ходе непрерывной эволюции положений законодательства, касающихся принятия мер реагирования на бедствия.

2) Принцип уважения человеческого достоинства служит опорой для международных договоров о правах человека и рассматривается в качестве краеугольного камня права в области прав человека. Подтверждение «достоинства и ценности человеческой личности» содержится в преамбуле к Уставу Организации Объединенных Наций, тогда как в

[262] См. статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятые Комиссией на ее пятьдесят третьей сессии, *Ежегодник… 2001 год*, том II (часть вторая) и исправление, пункт 76. Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния воспроизводятся в приложении к резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года; см., в частности, статьи 4–9. См. также статьи об ответственности международных организаций, принятые Комиссией на ее шестьдесят третьей сессии, *Ежегодник… 2011 год*, том II (часть вторая), пункт 87. Статьи об ответственности международных организаций воспроизводятся в приложении к резолюции 66/98 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 2011 года; см., в частности, статьи 6–7.

[263] См. пункт 5) комментария к проекту статьи 17 [14] ниже.

[264] См. сноску 246 выше.

[265] Международная конвенция об упрощении и согласовании таможенных процедур («Киотская конвенция») от 18 мая 1973 года, пересмотренная Протоколом о поправках к Конвенции от 26 июня 1999 года (определение термина «поставки помощи»).

преамбуле к Всеобщей декларации прав человека 1948 года указывается, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи… является основой свободы, справедливости и всеобщего мира»[266]. Подтверждение принципа уважения достоинства, присущего человеческой личности, также встречается в Международном пакте о гражданских и политических правах[267], Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах[268], Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации[269], Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин[270], Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания[271] и Конвенции о правах ребенка[272]. Этот принцип является основополагающим в области международного гуманитарного права. Понятие достоинства человеческой личности признано в пункте 1 *c*) общей статьи 3 Женевских конвенций 1949 года[273], в статьях 75 и 85 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года[274] и в статье 4 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года[275].

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 «[с]тороны, оказывающие помощь, и их сотрудники должны… уважать человеческое достоинство пострадавших в результате ЧС во все времена»[276]. 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»[277].

4) Вступительное выражение в тексте проекта статьи 5 [7] «при реагировании на бедствия» отражает материально-правовой контекст, в котором применяется это положение. Хотя предполагается, что это выражение затрагивает главным образом этап реагирования и восстановления, данную ссылку следует толковать с учетом пункта 5) комментария к проекту статьи 2 [2]. Комиссия выбрала термин «при реагировании», а не более общий термин «в ответ на», с тем чтобы передать ощущение непрерывного характера действия 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 ребенка[278] и Американская конвенция о правах человека: «Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика»[279].

5) Выражение «государства, компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации» содержит указание на субъекты, к которым обращено это положение. В своей ссылке на «государства» Комиссия признает роль, которую играют как пострадавшие государства, так и оказывающие помощь государства при принятии мер реагирования в случае бедствий (см. проекты статей 12 [9]–18). В целом в этой фразе признается идея того, что большая часть деятельности по реагированию на бедствия осуществляется через органы межправительственных организаций, НПО и другие негосударственные образования, такие как МФОКК и КП[280]. Комиссия определила, что данная формулировка обеспечивает согласованность с проектом ста-

[266] Резолюция 217 A (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

[267] Пункты преамбулы; пункт 1 статьи 10.

[268] Пункты преамбулы; пункт 1 статьи 13.

[269] Пункты преамбулы.

[270] То же.

[271] То же.

[272] То же; пункт 1 статьи 23; пункт 2 статьи 28; статьи 37; 39 и 40.

[273] Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Конвенция I); Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Конвенция II); Женевская конвенция об обращении с военнопленными (Конвенция III); и Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (Конвенция IV) («Женевские конвенции 1949 года»), пункт 1 *c*) общей статьи 3 (в котором отмечается запрет на «посягательства на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение»).

[274] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), пункт 2 *b*) статьи 75 (в котором отмечается запрет на «надругательства над человеческим достоинством, в частности, унизительное и оскорбительное обращение, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой его форме»); пункт 4 *c*) статьи 85 (в котором 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).

[275] Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), пункт 2 *e*) статьи 4 (в котором отмечается запрет на «надругательства над человеческим достоинством, в частности унизительное и оскорбительное обращение, изнасилование, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой форме»).

[276] Руководство МФОКК и КП (см. сноску 245 выше), Часть I, раздел 4, стр. 12, пункт 1.

[277] Резолюция о гуманитарной помощи, пункт 1 статьи II, Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II (см. сноску 246 выше), p. 268.

[278] Конвенция о правах ребенка, подпункт *c*) статьи 37 (в котором отмечается, в частности, что «каждый лишенный свободы ребенок пользуется гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности»).

[279] Пункт 2 статьи 5 (в котором отмечается, в частности, что «[с]о всеми лицами, лишенными свободы, следует обращаться на основе уважения достоинства, присущего человеческой личности»).

[280] См. *Ежегодник… 2006 год*, том II (часть вторая), приложение III, стр. 251, пункт 28.

тьи 8 [5] в противопоставление более общей ссылке на «другие соответствующие стороны».

6) Комиссия приняла выражение «уважают и защищают» в качестве формулы, которая согласуется с современной доктриной и правовой практикой в области международного права в области прав человека. Эта формула используется в ряде документов, касающихся оказания помощи в случае бедствий, включая Руководящие принципы Осло[281], Мохонкские критерии[282], Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны[283] и Руководящие принципы, касающиеся права на гуманитарную помощь[284]. В совокупности термины «уважение и защита» означают негативное обязательство воздерживаться от причинения ущерба достоинству, присущему человеческой личности, и позитивное обязательство принимать меры по обеспечению защиты 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 соразмерно юридическим обязательствам, которые несут соответствующие субъекты, затрагиваемые в этом положении. Таким образом, пострадавшее государство играет главную роль в обеспечении защиты человеческого достоинства в силу его главной роли в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию экстренной помощи и содействия, как это отражено в пункте 2 проекта статьи 12 [9].

Статья 6 [8]. Права человека

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

Комментарий

1) В проекте статьи 6 [8] ставится цель отразить широкое право на защиту прав человека, принадлежащее тем людям, которые пострадали в результате бедствий. Комиссия признает тесную взаимосвязь между правами человека и принципом уважения человеческого достоинства, отраженным в проекте статьи 5 [7], которая еще более усиливается за счет 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 международного обычного 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 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 в области прав человека. В частности, это положение предусматривает право пострадавшего государства на отступление от обязательств в тех случаях, когда это допускается действующими нормами международного права в области прав человека.

4) Как разъясняется в пункте 3) комментария к проекту статьи 1 [1], сфера применения ratione personae данных проектов статей включает в себя деятельность государств и международных организаций, а также других образований, обладающих конкретной международной правоспособностью в области оказания экстренной помощи и содействия в контексте бедствий. Комиссия отдает себе отчет в том, что сфера применения и содержание обязательства защищать права человека людей, пострадавших в результате бедствий, будут существенно различаться в зависимости от того, о каком субъекте идет речь. Нейтральная формулировка, принятая Комиссией, должна толковаться с учетом того понимания, что пострадавшие государства, оказывающие помощь государства и различные другие предоставляющие помощь субъекты соответственно будут нести разные обязательства.

5) Содержащаяся в начале текста проекта статьи 6 [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 теми же правами.

Статья 7 [6]. Гуманитарные принципы

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

---

[281] Руководящие принципы Осло (см. сноску 257 выше), пункт 20 (в котором отмечается, что «[н]еобходимо уважать и защищать достоинство и права всех жертв»).

[282] J. M. Ebersole, «The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies» («Mohonk Criteria») (Мохонкские критерии), *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (1995), p. 196 (в них отмечается, что «[д]остоинство и права всех жертв должны уважаться и защищаться»).

[283] E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, принцип 26 (в котором, в частности, отмечается, что «[з]анимающимся оказанием гуманитарной помощи лицам, их транспортным средствам и грузам обеспечиваются неприкосновенность и защита»).

[284] 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 (November–December 1993), p. 524.

недискриминации, но с учетом потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении.

Комментарий

1) В проекте статьи 7 [6] устанавливаются ключевые гуманитарные принципы, представляющие интерес с точки зрения реагирования на бедствия. Название проекта статьи призвано указать на то, что упоминаемые в нем принципы, по мнению Комиссии, представляют собой гуманитарные принципы, которые лежат в основе мер по оказанию экстренной 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 экстренной помощи и содействия в случае бедствий.

2) Принципы гуманности, нейтральности и беспристрастности являются стержневыми принципами, признанными в качестве основополагающих при оказании гуманитарной помощи[285]. 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 оказываться 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 как международного гуманитарного права, так и международного права в области прав человека, он обусловливает разработку законодательных положений, 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[286]. Однако Международный Суд в связи с делом *Пролив Корфу* (существо дела) подтвердил, что элементарные соображения гуманности являются также общими и общепризнанными принципами международного правопорядка, которые «имеют даже бóльшую актуальность в условиях мира, чем в условиях войны»[287]. В комментарии Пикте к принципам Красного Креста принципу гуманности приписываются три составляющие: предотвращать и облегчать страдания, защищать жизнь и здоровье и обеспечивать уважение индивида[288]. В конкретном контексте оказания экстренной помощи в случае бедствий в Руководящих принципах Осло и Мохонкских критериях подтверждается, что принцип гуманности требует «пытаться уменьшить страдания людей, где бы они ни имели место»[289].

4) Хотя принцип нейтралитета уходит корнями в контекст вооруженного конфликта, Комиссия определила, что этот принцип тем не менее является применимым в других отраслях права. В контексте гуманитарной помощи принцип нейтралитета приобрел более конкретное значение, которое отражено в проекте статьи 7 [6]. В этом случае данный принцип требует, чтобы предоставление помощи осуществлялось независимо от любого политического, религиозного, этнического или идеологического контекста. И в Руководящих принципах Осло, и в Мохонкских критериях подтверждается, что помощь следует оказывать, «не вступая в военные действия и не принимая чью-либо сторону в разногласиях политического, религиозного или идеологического характера»[290]. Как таковой принцип нейтралитета указывает на аполитичный характер мер реагирования на бедствия и подтверждает, что гуманитарная деятельность не может использоваться в иных целях, нежели принятие мер реагирования в связи с конкретным бедствием. Этот принцип обеспечивает, чтобы интересы людей, пострадавших в результате бедствий, ставились во главу угла 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 это предусмотрено в проекте статьи 2 [2]. Следовательно, нейтралитет может рассматриваться как функционирующий механизм для осуществления идеала гуманности.

5) Принцип беспристрастности охватывает три принципа: недискриминации, соразмерности и собственно беспристрастности. В силу рассматриваемых ниже причин принцип недискриминации определяется Комиссией не просто как элемент проекта статьи 7 [6], но и как самостоятельный 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

[285] См. обсуждение в меморандуме Секретариата по вопросу о защите людей в случае бедствий (A/CN.4/590 [и Add.1–3]) (сноска 232 выше), пункт 11.

[286] См., например, Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, пункт 1 статьи 3 (в котором отмечается, что «[л]ица, 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 гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых аналогичных критериев»).

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

[288] 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 веб-сайте www.icrc.org.

[289] Руководящие принципы Осло (см. сноску 257 выше), пункт 20; Мохонкские критерии (см. сноску 282 выше), стр. 196 оригинального текста.

[290] Там же.

должны быть соразмерны 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 субъективных различий между людьми. В *Комментарии* к Дополнительному протоколу I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года беспристрастность, таким образом, определяется как «моральное качество, которое должно присутствовать у человека или организации, призванных действовать на благо страдающих»[291]. Так, например, проект международного руководства для операций гуманитарной помощи предусматривает, что «[г]уманитарную помощь следует предоставлять на беспристрастной основе всем остро в ней нуждающимся»[292]. 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, причем таким образом, чтобы приоритет отдавался потребностям тех, кто находится в особо уязвимом положении.

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 религию[293]. Комиссия определила, что на принцип недискриминации следует ссылаться как на самостоятельный принцип с учетом его важного значения в данном контексте. Такого же подхода придерживался и 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 какой бы то ни было дискриминации по запрещенным признакам»[294]. В Руководстве МФОКК и КП также конкретно указывается, что помощь следует предоставлять пострадавшим в результате бедствия лицам «вне зависимости от национальности, расы, этнического происхождения, вероисповедания, классовой принадлежности, пола, ограниченности физических возможностей, возраста и политических взглядов»[295].

7) Комиссия отметила, что принцип недискриминации не следует понимать как исключающий вероятность «позитивной дискриминации» в соответствующих случаях. Выражение «с учетом потребностей тех, кто находится в особо уязвимом положении», содержащееся в тексте проекта статьи 7 [6], отражает эту позицию. Комиссия сочла, что термин «уязвимое положение» применим как к группам лиц, так и к отдельным лицам. По этой причине было отдано предпочтение нейтральному выражению «уязвимое положение» без уточнения того, идет ли речь о «уязвимых группах» или «уязвимых лицах». Уточняющее слово «особо» было принято Комиссией в знак признания того факта, что те люди, которые пострадали в результате бедствия, по определению являются уязвимыми. Конкретное выражение «наиболее уязвимое» (в тексте проекта статьи 7 [6] «особо уязвимое») заимствовано из пункта 3 *a*) раздела 4 Части I Руководства МФОКК и КП, в котором говорится об особых потребностях «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»[296]. Это уточнение также отражено в принятой Институтом международного права резолюции о гуманитарной помощи, в которой содержится ссылка на требование принимать во внимание нужды «наиболее уязвимых людей»[297].

Статья 8 [5]. Обязанность сотрудничать

В соответствии с настоящими проектами статей государства по мере необходимости 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, а также соответствующими неправительственными организациями.

Комментарий

1) Эффективное международное сотрудничество крайне важно для защиты людей в случае бедствий. Обязанность сотрудничать широко признана в качестве принципа международного права, и упоминание о ней можно встретить в многочисленных международно-правовых документах. Она закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций, не в последнюю очередь со ссылкой на гуманитарный контекст, через призму которого рассматривается защита людей в случае бедствий. В пункте 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций четко указывается, что одна из целей Организации заключается в том, чтобы:

---

[291] C. Pilloud, *et al.* (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (Protocol I)*, Geneva, ICRC, 1987, para. 2800; в пункте 2801 этого же комментария в сноске цитируется «Proclamation of the Fundamental Principles of the Red Cross» (Декларация основополагающих принципов Красного Креста), принятая резолюцией VIII на XX Международной конференции Красного Креста, Vienna 1965; и Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross…* (сноска 288 выше), pp. 33–51.

[292] 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*).

[293] См. среди прочего Женевские конвенции о защите жертв войны, пункт 1 общей статьи 3; Всеобщую декларацию прав человека (сноска 62 выше), статья 2; Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 1 статьи 2; и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 2 статьи 2.

[294] Резолюция о гуманитарной помощи, пункт 3 статьи II, Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II (см. сноску 246 выше), p. 268.

[295] Руководство МФОКК и КП (см. сноску 245 выше), Часть I, раздел 4, пункт 2 *b*).

[296] Там же, раздел 4, пункт 3 *a*).

[297] Резолюция о гуманитарной помощи, пункт 3 статьи II, Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II (см. сноску 246 выше), p. 268.

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

В статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций развиваются положения пункта 3 статьи 1 применительно к международному сотрудничеству. Статья 55 Устава гласит:

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

a. повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;

b. разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования;

c. всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Статья 56 Устава Организации Объединенных Наций гласит:

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

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

Государства обязаны, независимо от различий в их политических, экономических и социальных системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, основанной на таких различиях[298].

2) Сотрудничество приобретает особое значение в отношении международного права в области прав человека. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах прямо указывается, что международное сотрудничество является средством реализации закрепленных в нем прав[299]. Это было подтверждено и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его общих замечаниях, касающихся осуществления конкретных прав, гарантируемых Пактом[300]. Международному сотрудничеству было отведено особое место в принятой в 2006 году Конвенции о правах инвалидов, которая, в частности, применима «в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия»[301].

3) В связи с вопросом о сотрудничестве в контексте оказания экстренной помощи и содействия в случае стихийных бедствий в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи признано, что

[м]асштабы и продолжительность многих чрезвычайных ситуаций могут превышать возможности реагирования на них многих пострадавших стран. Поэтому международное сотрудничество в связи с чрезвычайными ситуациями и укреплением возможностей реагирования на них пострадавших стран имеет огромное значение. Такое сотрудничество должно осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами[302].

Кроме того, существует большое число договоров, представляющих особый интерес с точки зрения защиты людей в случае бедствий и свидетельствующих о важности международного сотрудничества в борьбе с последствиями бедствий. Эти договоры не только сами по себе являются результатом сотрудничества, но и обычно отражают принцип сотрудничества применительно к конкретным аспектам ликвидации последствий бедствий в своем тексте. Как правило, в двусторонних соглашениях это отражается в названии документа, в котором идет речь либо о сотрудничестве, либо о (взаимной) помощи[303]. Более того, настоятельная потребность в сотрудничестве в подавляющем большинстве случаев фиксируется в качестве одной из целей того или иного договора или играет позитивную роль в их достижении. Наглядным примером в этой связи является уже упоминавшаяся Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, поскольку в пункте 21 ее преамбулы указывается, что стороны желают «содействовать международному сотрудничеству в целях смягчения последствий бедствий». Еще один пример встречается в соглашении между Францией и Малайзией:

Будучи убежденными в необходимости развития сотрудничества между компетентными органами обеих сторон в области предотвращения серьезной опасности и защиты населения, имущества и окружающей среды...[304].

---

[298] Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение.

[299] Статьи 11, 15, 22 и 23.

[300] См., в частности, замечания общего порядка № 2 (Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Official Records of the Economic and Social Council, 1990, Supplement No. 3* (E/1990/23–E/C.12/1990/8), annex III), № 7 (Доклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1998 год, Дополнение № 2* (E/1998/22–E/C.12/1997/10), приложение IV), № 14 (там же, *2001 год, Дополнение № 2* (E/2001/22–E/C.12/2000/21), приложение IV) и № 15 (там же, *2003 год, Дополнение № 2* (E/2003/22–E/C.12/2002/13), приложение IV).

[301] Статья 11.

[302] Приложение, пункт 5.

[303] Полный перечень соответствующих договоров содержится в приложении II меморандума Секретариата о защите людей в случае бедствий (A/CN.4/590 и Add.1–3) (см. сноску 232 выше). Дальнейшую классификацию договоров о международно-правовых нормах в области реагирования на стихийные бедствия см. в H. Fischer, «International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae» в IFRC, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Geneva, 2003, at pp. 24–44.

[304] Agreement between the Government of the French Republic and the Government of Malaysia on Cooperation in the Field of Disaster Prevention and Management and Civil Security (Соглашение между правительством Французской Республики и правительством Малайзии о сотрудничестве в области предупреждения и преодоления бедствий и в области гражданской защиты) (Paris, 25 May 1998), *Journal officiel de la République française*, 9 December 1998, p. 18519 (пункт 4 преамбулы).

4) При этом сотрудничество не должно толковаться как ограничивающее первостепенную роль суверенного государства в рамках международного права, как это предусмотрено в пункте 2 проекта статьи 12 [9]. Кроме того, принцип сотрудничества следует понимать также как дополняющий ответственность пострадавшего государства за оказание помощи людям, пострадавшим от стихийных бедствий и схожих чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории (пункт 1 проекта статьи 12 [9])[305].

5) Основной особенностью деятельности в области оказания экстренной помощи в случае бедствий является международное сотрудничество не только между государствами, но и с международными и неправительственными организациями. Их важная роль уже давно признана. В своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея подтвердила, что

> [м]ежправительственные и неправительственные организации, действующие беспристрастно и исключительно по гуманитарным мотивам, должны и впредь вносить существенный вклад в дополнение национальных усилий[306].

В резолюции, принятой в 2008 году, Экономический и Социальный Совет признал

> выгоды взаимодействия и координации действий с соответствующими гуманитарными субъектами для повышения эффективности гуманитарного реагирования и рекоменд[овал] Организации Объединенных Наций продолжать и впредь осуществлять усилия по укреплению партнерских связей на глобальном уровне с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующими гуманитарными неправительственными организациями и другими членами Межучрежденческого постоянного комитета[307].

6) В проекте статьи 8 [5] признается важная роль международного сотрудничества при осуществлении деятельности по оказанию международной экстренной помощи и содействия в случае бедствий. В нем устанавливаются юридические обязательства различных соответствующих сторон. Вместе с тем существует понимание того, что характер обязанности сотрудничать может различаться в зависимости от субъекта и контекста обращения за помощью и ее оказания. По своей природе сотрудничество основано на взаимности, т. е., например, обязанность государства сотрудничать с международной организацией предполагает возложение аналогичной обязанности на организацию. Было признано, что попытка провести различие между сотрудничеством на уровне государств и сотрудничеством между государствами и международными организациями (в частности, Организацией Объединенных Наций), МФОКК и КП, а также сотрудничеством с «соответствующими неправительственными организациями» не охватывала надлежащим образом все возможные правовые взаимоотношения между государствами и различными образованиями, упомянутыми в положении. Характер юридического обязательства сотрудничать в общем положении о сотрудничестве является предметом отдельных положений (поэтому вводные слова звучат так: «[в] соответствии с настоящими проектами статей»), в частности, проектов статей 9 [5-бис] и 10 [5-тер]. В связи с этим Комиссия добавила слова «по мере необходимости», которые уточняют смысл всего проекта статьи: с одной стороны, они служат отсылкой к конкретным существующим правилам, касающимся сотрудничества между различными упомянутыми в проекте статьи образованиями и определяющими характер обязанности сотрудничать, а с другой стороны – предполагают степень усмотрения при определении на местах, «необходимо» ли такое сотрудничество.

7) Уточняющее определение «компетентными» перед словами «межправительственными организациями» было включено для указания на то, что для целей проектов статей сотрудничество будет необходимо только с теми организациями, которые участвуют в оказании экстренной помощи и содействия в случае бедствий. Ссылка на МККК включена как отражение того факта, что проекты статей могут также применяться в сложных чрезвычайных ситуациях, сопряженных с вооруженным конфликтом[308].

Статья 9 [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 товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов.

Комментарий

1) Проект статьи 9 [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. В общем плане сотрудничество предусмотрено в проекте статьи 8 [5] в качестве руководящего принципа и основополагающей обязанности в свете данной темы, так как оно играет ключевую роль при оказании экстренной помощи в случае бедствий. Существенно важная роль сотрудничества диктует необходимость более подробного разъяснения того, о сотрудничестве какого рода идет речь в данном контексте. Таким образом, настоящий проект статьи призван дополнительно уточнить смысл проекта статьи 8 [5], не вводя при этом каких-либо дополнительных юридических обязательств.

2) Перечень форм сотрудничества в проекте статьи 9 [5-бис] − гуманитарная помощь, координация международных мер и коммуникаций в области экстренной помощи, а также предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов − в общих чертах воспроизводит второе

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

[306] Приложение, пункт 5.

[307] Резолюция 2008/36 от 25 июля 2008 года, пункт 7.

[308] См. пункт 2) комментария к статье 21 [4] ниже.

предложение пункта 4 статьи 17 свода статей по праву трансграничных водоносных горизонтов, принятых Комиссией на ее шестидесятой сессии (2008 год)[309], в котором общее обязательство сотрудничать, содержащееся в статье 7 упомянутых проектов статей, объясняется с помощью 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 помощь[310].

Поскольку 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 9 [5-бис]. Вместе с тем текст статьи 9 [5-бис] был скорректирован, чтобы надлежащим образом отразить контекст и цели настоящих проектов статей и учесть основные области сотрудничества, охватываемые международными договорами, касающимися реагирования на бедствия. Сходные формулировки содержатся в Декларации АСЕАН о взаимной помощи в случае стихийных бедствий от 26 июня 1976 года, предусматривающей, что «государства-члены в рамках своих возможностей сотрудничают в совершенствовании каналов связи для оповещения о бедствиях; обмена экспертами и стажерами; обмена информацией и документами; и распределения материалов медицинского назначения, услуг и предметов чрезвычайной помощи»[311]. В том же ключе 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» (приложение, пункт 27).

3) Проект статьи 9 [5-бис] начинается со слов о том, что формы сотрудничества определяются «[д]ля целей настоящих проектов статей». Исходя из этого, проект статьи 9 [5-бис], который следует читать в свете других проектов статей, ориентирован на цель всей темы в том виде, в котором она представлена в проекте статьи 2 [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 9 [5-бис], является защита людей, пострадавших в результате бедствий.

4) Хотя в проекте статьи оговорены конкретные формы сотрудничества, данный перечень не является исчерпывающим, а, напротив, служит примером основных областей, где такое сотрудничество может быть уместно в зависимости от обстоятельств. Неисчерпывающий характер перечня передается словами «включает в себя» и их аналогами на других официальных языках. Комиссия решила, что отмеченные формы относятся к основным областям, 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 9 [5-бис] содержит примеры возможных форм сотрудничества, в нем не ставится цель наложить на пострадавшие государства или же другие оказывающие им помощь субъекты какие-либо дополнительные юридические обязательства совершать те или иные действия. Возможные формы сотрудничества неизбежно будут зависеть от целого ряда факторов, включая, в частности, характер бедствия, потребности пострадавших людей и потенциал пострадавших государств и других оказывающих помощь субъектов. Как и в случае с самим принципом сотрудничества, предполагается, что формы сотрудничества, указанные в проекте статьи 9 [5-бис], носят взаимный характер, поскольку сотрудничество − это не односторонний акт, а совместная деятельность многих участников[312]. Поэтому проект статьи должен восприниматься не в качестве перечня действий, которые могут быть предприняты оказывающим помощь государством, а как указание на те области, где может быть целесообразно согласование усилий как пострадавшего государства, так и других оказывающих помощь субъектов посредством консультаций.

6) Кроме того, сотрудничество в упомянутых областях должно согласовываться с другими проектами статей. Например, как и в случае с проектом статьи 8 [5], формы сотрудничества, о которых идет речь в проекте статьи 9 [5-бис], должны соответствовать проекту статьи 12 [9], согласно которой пострадавшему государству «в силу его суверенитета» отводится главная роль в процессе оказания экстренной помощи в случае бедствий. Сотрудничество также должно соответствовать требованию о наличии согласия пострадавшего государства на внешнюю помощь (проект статьи 14 [11]), а также признанию того, что пострадавшее государство может оговорить предоставление внешней помощи соответствующими условиями, особенно в отношении выявленных потребностей лиц, пострадавших от бедствия, и качества помощи (проект статьи 15 [13]). Сотрудничество также связано с проектом статьи 17 [14], в котором

[309] *Ежегодник… 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 22 и далее, пункты 53–54. Статьи по праву трансграничных водоносных горизонтов воспроизводятся в приложении к резолюции 63/124 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 2008 года.

[310] *Ежегодник… 2008 год*, том II (часть вторая), стр. 49.

[311] *ASEAN Documents Series 1976*.

[312] См. пункт 6) комментария к проекту статьи 8 [5] выше.

признается роль пострадавшего государства в облегчении оказания оперативной и эффективной помощи людям, пострадавшим в результате бедствия. Таким образом и в силу того, что проект статьи 9 [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 регламентироваться в соответствии с другими положениями настоящего проекта статей.

7) Гуманитарная помощь не случайно упомянута первой среди форм сотрудничества, перечисленных в проекте статьи 9 [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, чтобы охватить большинство совместных действий на стадии оказания помощи в случае бедствий, и может включать в себя координацию материально-технического обеспечения, контроль и поддержку в отношении действий и перемещений персонала и оборудования в чрезвычайных операциях, а также предоставление информации и обмен ею в связи с бедствием. Хотя в правовых документах обмен информацией часто упоминается как важная составляющая сотрудничества на этапе обеспечения готовности к бедствиям в качестве превентивной меры для уменьшения риска бедствий[313], коммуникация и информация также важны и на этапе ликвидации последствий бедствия, чтобы следить за развитием ситуации и содействовать координации экстренной помощи между различными участниками. Вопросам коммуникации и обмена информацией в контексте оказания экстренной помощи в случае бедствий посвящен ряд правовых документов[314]. Под формулировкой «предоставление персонала для оказания экстренной помощи, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов» понимается предоставление всевозможных средств, необходимых для операций по реагированию на бедствия. 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 государства или других оказывающих помощь субъектов. Термин «ресурсы» охватывает научные, технические и медицинские экспертные навыки и знания, а также оборудование, инструменты, медикаменты или другие предметы, которые могут пригодиться при оказании экстренной помощи.

8) В проекте статьи 9 [5-бис] приведен перечень возможных форм сотрудничества на этапе оказания экстренной помощи, т. е. когда бедствие уже произошло. Сотрудничество на этапах, предшествующих бедствию, включая предупреждение бедствий, обеспечение готовности к ним и смягчение их последствий, рассматривается в проекте статьи 10 [5-тер].

Статья 10 [5-тер]. Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий

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

Комментарий

1) Если проект статьи 9 [5-бис] касается различных форм сотрудничества на этапе оказания экстренной помощи или ликвидации последствий бедствия, то проект статьи 10 [5-тер] предусматривает, что сфера применения ratione temporis обязанности сотрудничать, определенной в общем виде в проекте статьи 8 [5], охватывает также этап, предшествующий бедствию. Таким образом, если в статье 9 [5-бис] говорится о реагировании на бедствия, то проект статьи 10 [5-тер] касается уменьшения риска бедствий.

2) Сотрудничество, упоминаемое в этом положении, квалифицируется как связанное с «принятием мер, направленных на уменьшение риска бедствий». Это словосочетание следует понимать в свете обоих пунктов проекта статьи 11 [16], в частности пункта 2, в котором предусмотрен ряд мер, направленных непосредственно на уменьшение риска бедствий.

3) Проект статьи 10 [5-тер] был принят без предрешения вопроса о его окончательном месте в своде проектов статей, в том числе, в частности, о его включении вместе с проектом статьи 9 [5-бис] в текст нового пересмотренного проекта статьи 8 [5]. Эти вопросы были отложены до второго чтения проекта статей.

Статья 11 [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.

---

[313] См., например, Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 18, пункт 1.

[314] См., например, Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, статья 3, пункт 2 (в которой содержится призыв к «развертыванию наземного и спутникового телекоммуникационного оборудования для прогнозирования, наблюдения и получения информации об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях», а также к «обмену информацией об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях между государствами-участниками и с другими государствами, негосударственными образованиями и межправительственными организациями и распространению такой информации среди населения, особенно населения, подверженного риску»); и Руководящие принципы Осло (см. сноску 257 выше), пункт 54. См. также обсуждение меморандума Секретариата о защите людей в случае бедствий (A/CN.4/590 [и Add.1–3]) (сноска 232 выше), пункты 158–173.

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) Проект статьи 11 [16] касается обязанности 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 перечень таких мер.

2) Проект статьи 11 [16] отражает признание необходимости охватить в проектах статей о защите людей в случае бедствий не только этап реагирования на бедствия, но и предшествующие этапу бедствия обязанности государств. Концепция уменьшения риска бедствий берет свое начало в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и получила дальнейшее развитие в рамках Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий, состоявшейся в Иокогаме (Япония) с 23 по 27 мая 1994 года[315], в принятой в 2005 году Хиогской рамочной программе действий на 2005−2015 годы[316] и в ходе нескольких сессий Глобальной платформы по снижению риска бедствий.

3) Согласно 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... Риски бедствий, опасности и их воздействия представляют собой угрозу, однако надлежащее реагирование на них может и должно обеспечить осуществление действий по снижению рисков и уязвимости в будущем»[317]. На четвертой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, состоявшейся в 2013 году, Председатель в заключительном слове обратил внимание на то, что «все большее количество стран признает тот факт, что предотвращение последствий бедствий и их уменьшение является юридической ответственностью, охватывающей оценку рисков, создание систем раннего оповещения и право доступа к информации о рисках»[318].

4) Норма, закрепленная в проекте статьи 11 [16], опирается на источники права, перечисленные в пункте 1 Статьи 38 Статута Международного Суда. Комиссия исходит из основных принципов суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела и в то же время опирается на принципы, вытекающие из международного права в области прав человека, включая обязательство государств уважать и защищать права человека, в частности право на жизнь, и обеспечивать осуществление этих прав. Защита не только предусматривает реагирование на нарушения 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*[319] и *Будаева и др. против России*[320], в которых подтверждается обязанность государств принимать превентивные меры. Наряду с этим проект статьи 11 [16] опирается на ряд принципов международного экологического права, включая принцип «должной осмотрительности».

5) Важной правовой основой проекта статьи 11 [16] является широко распространенная практика государств, отражающая их приверженность задаче уменьшения риска бедствий. Многие государства заключили многосторонние, региональные и двусторонние соглашения, касающиеся уменьшения риска бедствий, включая Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций[321]; Пекинский план действий по уменьшению опасности бедствий в Азии 2005 года[322]; Делийскую декларацию о снижении опасности бедствий в Азии 2007 года[323]; Куала-Лумпурскую декларацию о снижении опасности бедствий в Азии 2008 года[324]; четвертую Азиатскую конференцию министров по снижению риска бедствий 2010 года, проходившую в Инчхоне (Республиа Корея) с 25 по 28 октября 2010 года, по итогам которой были приняты Инчхонская декларация по снижению риска бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Инчхонская дорожная карта и План действий по снижению опас-

---

[315] Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий (A/CONF.172/9), глава I, резолюция 1, приложение I: Иокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира: Руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий, в том числе Принципы, Стратегия и План действий.

[316] Хиогская декларация 2005 года (A/CONF.206/6) (см. сноску 305 выше), глава 1, резолюция 2: «Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин».

[317] Там же, резолюция 1, стр. 6.

[318] УСРБ, *Протоколы: четвертая сессия Глобальной платформы по снижению риска бедствий, Женева, Швейцария, 19–23 мая 2013 года: Сделайте вклад сегодня для безопасного завтра*, стр. 13 (документ размещен на веб-сайте www.unisdr.org/we/inform/publications/34330).

[319] *Öneryildiz v. Turkey*, Application no. 48939/99, Judgment of 30 November 2004, Grand Chamber, European Court of Human Rights, *Reports of Judgments and Decisions* 2004-XII.

[320] *Budayeva and Others v. Russia*, Application nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, Judgment of 20 March 2008, First Section, European Court of Human Rights, *Reports of Judgments and Decisions* 2008 (extracts).

[321] Это Соглашение стало первым международным договором по вопросам уменьшения риска бедствий после принятия Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы.

[322] Принят на Азиатской конференции по уменьшению опасности бедствий, проходившей в Пекине с 27 по 29 сентября 2005 года.

[323] Принята на второй Азиатской конференции министров по снижению риска бедствий, проходившей в Нью-Дели с 7 по 8 ноября 2007 года.

[324] Принята на третьей Азиатской конференции министров по снижению риска бедствий, проходившей в Куала-Лумпуре со 2 по 4 декабря 2008 года. Текст Декларации см. по адресу www.preventionweb.net/files/3089_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf.

ности стихийных бедствий посредством адаптации к изменению климата в Азии и Тихоокеанском регионе, в которых подтверждаются положения Рамочной программы действий и предложены азиатские инициативы по адаптации к изменению климата и уменьшению риска бедствий с учетом факторов уязвимости в этом регионе[325]; Африканскую региональную стратегию снижения риска бедствий, разработанную Африканским союзом в 2004 году, после принятия которой была разработана программа действий по ее осуществлению (первоначально на период 2005−2010 годов, однако впоследствии этот срок был продлен до 2015 года)[326]; четыре сессии Африканской региональной платформы по уменьшению опасности бедствий, последняя из которых состоялась в 2013 году[327]; Арабскую стратегию снижения риска бедствий на период до 2020 года, принятую Советом министров арабских стран, отвечающих за вопросы окружающей среды, на его двадцать второй сессии в декабре 2010 года[328]; и наконец, Коммюнике из Нуэво Вальярта, Наярит, Мексика, по вопросу о направлениях деятельности по активизации мер по снижению риска бедствий в Северной и Южной Америке 2011 года[329].

6) Признание этого обязательства также подтверждается включением государствами мер по уменьшению риска бедствий в свою национальную политику и нормативную базу. Как показывает подборка национальных докладов о ходе осуществления Хиогской рамочной программы[330], о наличии специальных стратегий снижения риска бедствий сообщили 64 государства и 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 УСРБ сообщило о том, что 76 государств создали соответствующие национальные платформы, под которыми понимается «координационный механизм для обеспечения всеобъемлющего учета мер по снижению риска бедствий в контексте политики, планирования и программ в области развития» с целью осуществления стратегий по снижению риска бедствий[331]. Несколько стран приняли законодательные акты, непосредственно касающиеся снижения риска бедствий, либо в виде отдельных законов, либо как часть более обширного законодательства, охватывающего как управление рисками бедствий, так и реагирование на эти бедствия; к числу этих стран относятся: Алжир[332], Камерун[333], Китай[334], Доминиканская Республика[335], Сальвадор[336], Эстония[337], Франция[338], Гватемала[339], Гаити[340], Венгрия[341], Индия[342], Индонезия[343], Италия[344], Мадагаскар[345], Намибия[346],

[325] Текст Декларации см. по адресу www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf. См. также www.unisdr.org/files/20382_summaryof4hamcdrr.pdf.

[326] Расширенная программа действий по осуществлению Африканской региональной стратегии снижения риска бедствий (2006–2015 годы) и Декларация второй Африканской конференции министров по снижению риска бедствий, проходившей в Найроби с 14 по 16 апреля 2010 года, размещены на веб-сайте www.unisdr.org/files/19613_bookletpoaenglish.pdf. См. также www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf.

[327] UNISDR, «Africa seeks united position on disaster risk reduction», 13 February 2013 (информация размещена на веб-сайте www.unisdr.org/archive/31224).

[328] Текст Стратегии см. по адресу www.unisdr.org/files/18903_17934asdrrfinalenglishjanuary20111.pdf.

[329] Текст Коммюнике см. по адресу www.unisdr.org/files/18603_communiquenayarit.pdf.

[330] Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы, приоритет 1, основной показатель 1.1. См. по адресу www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/.

[331] Перечень государств, создавших национальные платформы, см. по адресу www.unisdr.org/partners/countries.

[332] Алжир, Закон от 25 декабря 2004 года о предотвращении риска бедствий и обеспечении готовности к ним.

[333] Камерун, Указ № 037/PM от 19 марта 2003 года о создании, порядке работы и обеспечении функционирования Национального центра по наблюдению за рисками.

[334] Китай, Закон о предотвращении бедствий и реагировании на них (2002 год).

[335] Доминиканская Республика, Указ № 874-09 об утверждении Постановления о применении закона № 147-02 об управлении рисками и отмене разделов 1, 2, 3, 4 и 5 Указа № 932-03 (2009 год).

[336] Сальвадор, Закон о гражданской обороне, предотвращении бедствий и смягчении их последствий (2005 год).

[337] Эстония, Закон о готовности к чрезвычайным ситуациям (2000 год).

[338] Франция, Закон № 2003-699 о предупреждении риска бедствий техногенного и природного характера и ликвидации ущерба (2003 год).

[339] Гватемала, Указ № 109-96 о принятии Закона о национальном координационном органе по вопросам снижения рисков бедствий природного и техногенного характера (1996 год).

[340] Гаити, Национальный план управления рисками бедствий и обеспечения готовности к ним (2001 год).

[341] Венгрия, Закон LXXIV об управлении и руководстве деятельностью по предупреждению бедствий и предотвращению крупных аварий с выбросом опасных веществ (1999 год).

[342] Индия, Закон № 53 об обеспечении готовности к бедствиям (2005 год).

[343] Индонезия, Закон № 24 от 2007 года об обеспечении готовности к бедствиям.

[344] Италия, Указ премьер-министра о создании национальной платформы по уменьшению риска бедствий (2008 год).

[345] Мадагаскар, Указ № 2005-866 о порядке применения Закона № 2003-010 от 5 сентября 2003 года о национальной стратегии управления рисками бедствий и обеспечения готовности к ним (2005 год).

[346] Намибия, Закон об управлении рисками бедствий (2012 год).

Новая Зеландия[347], Пакистан[348], Перу[349], Филиппины[350], Республика Корея[351], Словения[352], Южная Африка[353], Таиланд[354] и Соединенные Штаты[355].

7) Проект статьи 11 [16] следует толковать во взаимосвязи с общеприменимыми правилами, содержащимися в настоящих проектах статей, включая правила, непосредственным образом касающиеся реагирования на бедствия.

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, с тем чтобы выделить государство или государства, которые несут юридическую обязанность действовать. В отличие от проектов статей, непосредственно касающихся реагирования на бедствие, когда проводится различие между пострадавшим государством или государствами и другими государствами, на предшествующем бедствию этапе указанное обязательство применяется к каждому государству. Кроме того, из пункта 2 явно следует, что обязательство по уменьшению риска бедствий подразумевает меры, принимаемые главным образом на внутригосударственном уровне. Любые такие меры, требующие взаимодействия между государствами или с другими предоставляющими поддержку субъектами, планируется охватить в статье 10 [5-тер]. Иными словами, это обязательство применяется к каждому государству по отдельности. В этой связи Комиссия приняла решение не использовать слово «Государства», с тем чтобы избежать отсылки к коллективному обязательству.

9) Слово «shall» в тексте на английском языке означает существование международного юридического обязательства действовать так, как предусмотрено в этом пункте, и является наиболее емким способом отражения характера этого юридического обязательства. Это подтверждается названием проекта статьи, где речь идет об «обязанности» уменьшать риск бедствий. Каждое государство несет одно и то же обязательство, а вопрос о разном уровне потенциала государств для выполнения этого обязательства решается с помощью слов «принимая необходимые и надлежащие меры».

10) Обязательство состоит в «снижении риска бедствий»[356]. Комиссия приняла эту формулировку в знак признания того, что современный подход международного сообщества, нашедший выражение в некоторых важных документах, в частности в опубликованной в 2005 году Хиогской декларации Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий[357], состоит в уделении основного внимания снижению риска вреда, вызываемого опасным явлением, нежели предотвращению самих бедствий. В этой связи в пункте 1 упор сделан на снижение риска бедствий. Это достигается посредством принятия определенных мер в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

11) Слова «принимая необходимые и надлежащие меры» указывают на необходимость осуществления конкретных действий. В дополнение к приведенным в пункте 13) ниже дальнейшим пояснениям относительно законодательства и правил следует отметить, что слово «меры» уточняется с помощью слов «необходимые» и «надлежащие», что соответствует общепринятой практике. То, что может являться «необходимым и надлежащим» в любом конкретном случае, следует трактовать в свете указанной цели подлежащих принятию мер, а именно «предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним» для уменьшения риска. Соответствующая оценка должна проводиться в более широком контексте имеющегося потенциала и ресурсов данного государства, как отмечается в пункте 9) выше. Фундаментальное требование должной осмотрительности связано с понятиями «необходимые» и «надлежащие». Следует также понимать, что в этой формулировке подразумевается вопрос об эффективности мер.

12) С помощью слов «в том числе посредством законодательства и правил» в этом пункте указывается на конкретный контекст, в котором должны приниматься соответствующие меры. Искомый результат состоит в принятии ряда конкретных мер, как правило, в рамках законодательной или нормативной базы. Соответственно, для тех государств, которые еще не создали такую базу, общее обязательство по уменьшению риска бедствий будет также включать обязательство, связанное с созданием такой базы в целях обеспечения условий для принятия «необходимых и надлежащих» мер. Слова «законодательство и правила» следует понимать в широком смысле, с тем чтобы охватить как можно больше форм выражения права при общем признании того, что подобные меры правового характера представляют собой наиболее распространенный и эффективный способ содействия

[347] Новая Зеландия, Приказ о национальном плане гражданской обороны в условиях бедствий 2005 года (SR 2005/295), часть 3.

[348] Пакистан, Закон об обеспечении готовности к бедствиям (2010 год). См. также официальное заявление правительства Пакистана, сделанное в ходе третьей сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий в 2011 году, по адресу www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.

[349] Перу, Закон № 29664 о создании национальной системы управления рисками бедствий (2011 год).

[350] Филиппины, Закон Филиппин об управлении рисками бедствий (2006 год).

[351] Республика Корея, Национальный закон о мерах противодействия стихийным бедствиям (1995 год); Национальный закон об обеспечении готовности к бедствиям (2010 год).

[352] Словения, Закон о защите от бедствий стихийного и иного характера (2006 год).

[353] Южная Африка, Закон № 57 от 2002 года об обеспечении готовности к бедствиям.

[354] Таиланд, Закон о предотвращении бедствий и смягчении их последствий (2007 год).

[355] Соединенные Штаты, Закон о смягчении последствий бедствий (2000 год).

[356] Комиссия отмечает существование языковых отличий, связанных с официальным переводом в Организации Объединенных Наций термина «disaster risk reduction» (снижение риска бедствий) на французский язык как «prévention des risques de catastrophe».

[357] См. сноску 305 выше.

(отсюда слово «посредством») осуществлению деятельности по уменьшению риска бедствий на национальном уровне.

13) Уточняющее выражение «в том числе» указывает на то, что, хотя «законодательство и правила» могут являться основными методами, возможно наличие и других механизмов, в рамках которых принимаются такие меры. Слова «в том числе» были выбраны с тем, чтобы избежать толкования, в соответствии с которым принятие и осуществление конкретного законодательства и правил всегда будет являться необходимым требованием. Это оставляет каждому государству свободу определения применимой юридической основы при том понимании, что наличие юридической основы, предусматривающей принятие «необходимых и надлежащих мер», является обязательным условием 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 и специальных мерах, направленных на предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним.

14) Слова «посредством законодательства и правил» указывают на необходимость обеспечения того, чтобы механизмы реализации соответствующих обязательств и ответственности за их невыполнение были определены в рамках внутренней правовой системы. Несмотря на важность этих вопросов, они не являются единственным предметом законодательного и нормативного регулирования в области уменьшения риска бедствий, и их выделение в тексте пункта 1 могло бы привести к неясности.

15) В последней формулировке, а именно «предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним», указана цель «необходимых и надлежащих» мер, которые государства должны принимать на этапе, предшествующем бедствию, и которые направлены на уменьшение риска бедствий, которому они подвергаются. Эти слова соответствуют широко признанной в настоящее время формулировке, используемой в важнейших документах, посвященных снижению риска бедствий. Комиссия отдавала себе отчет в том, что принятие иной формулировки могло бы привести к ненамеренному толкованию a contrario вопроса о том, какие виды деятельности предусмотрены в этом проекте статьи.

16) Для того чтобы пояснить значение каждого из трех используемых терминов – предотвращение, смягчение последствий и обеспечение готовности, Комиссия считает целесообразным воспользоваться Терминологическим глоссарием по снижению риска бедствий, подготовленным УСРБ в 2009 году, в соответствии с которым:

a) *Предотвращение* – это

[п]олное предупреждение отрицательного воздействия угроз и связанных 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 взаимозаменяемые[358].

b) *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 масштабы и интенсивность. ... Следует отметить, что в стратегии, касающейся изменения климата, понятию «митигация» дается иное определение. В данном контексте этот термин означает сокращение выбросов парниковых газов, которые служат причиной изменения климата[359].

c) *Готовность* – это

[з]нания и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, в области прогнозирования вероятных, неизбежных или уже имеющих место опасных событий или условий, реагирования на них и ликвидации их последствий. …

Мероприятия по обеспечению готовности осуществляются в контексте управления риском бедствий и направлены на укрепление потенциала, необходимого для эффективного управления при любых чрезвычайных ситуациях и обеспечения упорядоченного перехода от реагирования к устойчивому восстановлению. Готовность основывается на тщательном анализе рисков бедствий и эффективном взаимодействии с системами раннего оповещения... [Эти мероприятия] должны подкрепляться официально существующим институциональным, правовым и бюджетным потенциалом[360].

Пункт 2

17) В пункте 2 указаны три категории мер по снижению риска бедствий, а именно: «проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения». Как отмечается в пункте 3) настоящего комментария, этим трем мерам было уделено особое внимание в резюме Председателя по итогам четвертой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, которая проводилась в мае 2013 года[361]. Комиссия приняла решение о том, чтобы включить в текст прямое указание на эти три категории мер, поскольку в настоящее время они представляют собой самые важные направления деятельности по уменьшению риска бедствий. Слово «включают» указывает на то, что этот перечень не является исчерпывающим. Указание этих трех мер не предрешает вопроса относительно других видов деятельности по уменьшению риска бедствий, которые осуществляются в настоящее время или могут быть предприняты в будущем.

---

[358] UNISDR, *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, p. 22 (размещен на веб-сайте www.unisdr.org/we/inform/publications/7817).

[359] *Ibid.*, pp. 19–20. Комиссия осведомлена о несогласованности в официальном использовании Организацией Объединенных Наций термина «митигация/смягчение последствий» на английском («mitigation») и французском («attenuation des effets») языках.

[360] *Ibid.*, p. 21.

[361] См. сноску 318 выше.

18) Возможные практические меры являются весьма многообразными и зависят от социальных, экологических, финансовых, культурных и других соответствующих обстоятельств. В этой связи богатым источником примеров является практика в государственном и частном секторах. В числе таких мер можно назвать обеспечение готовности и просвещение на уровне общин; создание институциональных рамок; планирование на случай чрезвычайных обстоятельств; создание механизмов мониторинга; контроль за использованием земель; введение соответствующих строительных норм; управление экосистемами; обеспечение функционирования дренажных систем; финансирование; и страхование.

19) Все три меры, указанные в пункте 2, объединяет общий признак: они играют решающую роль в разработке и обеспечении применения 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 − выполнение оценки рисков − связана с накоплением знаний об угрозах и уязвимости. Таким образом, она является первым шагом в направлении принятия разумных мер по уменьшению риска бедствий. Эффективные меры не могут быть приняты без достаточно глубокого понимания обстоятельств бедствий и их характеристик. Оценка риска также позволяет провести более тщательный анализ местных условий и привлечь к участию местные общины.

21) Следующим шагом является вторая мера − сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях. Уменьшение риска бедствий требует участия всех субъектов государственного и частного секторов и гражданского общества. Сбор и распространение информации должны обеспечить свободный доступ к сведениям о рисках и прошлых потерях, что является одним из факторов, способствующих принятию эффективных мер. Это позволяет всем заинтересованным сторонам взять на себя ответственность за свои действия и более четко определять приоритеты для целей планирования; это также повышает прозрачность экономических операций и эффективность контроля со стороны общественности. С учетом преобладающей тенденции признания важности публичного доступа к информации о риске и прошлых потерях Комиссия хотела бы подчеркнуть целесообразность распространения и обеспечения свободного доступа к такой информации. Хотя Комиссия осознает важность этой тенденции, она сочла, что ее следует рассмотреть в комментарии, нежели в самом тексте пункта 2, поскольку ее превращение в единообразное юридическое требование может создать для некоторых государств определенное бремя.

22) Третья мера касается систем раннего оповещения, которые играют решающую роль в контексте задействования и осуществления планов действий на случай чрезвычайных ситуаций, ограничивая тем самым воздействие вредных факторов; наличие этих систем является предпосылкой эффективной подготовки и реагирования.

23) Как поясняется в пункте 11), проект статьи 11 [16] касается принятия соответствующих мер на внутригосударственном уровне. Любой межгосударственный компонент покрывается обязанностью сотрудничать, установленной в проекте статьи 8 [5], который следует толковать во взаимосвязи с проектом статьи 10 [5-тер]. Соответственно, объем любого международно-правового обязательства, связанного с любой из нижеобозначенных или иных мер, которые могут быть приняты в целях уменьшения риска бедствий, должен определяться соответствующими конкретными соглашениями или договоренностями каждого государства с другими субъектами, с которыми оно обязано сотрудничать.

Статья 12 [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.

Комментарий

1) Проект статьи 12 [9] адресован пострадавшему государству в контексте защиты людей в случае бедствия на его территории. Пункт 1 отражает обязательство пострадавшего государства обеспечивать в случае бедствия защиту людей и оказание им чрезвычайной помощи и содействия в соответствии с международным правом. В пункте 2 подтверждается главная роль пострадавшего государства при принятии мер реагирования в случае бедствия на его территории или на территории или в районе, находящихся в пределах его юрисдикции или под его контролем. Предпосылкой проекта статьи 12 [9] являются ключевые принципы суверенитета и, соответственно, невмешательства, провозглашенные в Уставе Организации Объединенных Наций[362] и признанные в многочисленных международно-правовых документах[363]. Применительно к чрезвычайной помощи

[362] 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»).

[363] См., например, Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (сноска 298 выше) (в которой отмечается, в частности, что «[в]се государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества», что «[п]рименение силы, имеющее целью лишить народы их национальной самобытности, является нарушением их неотъемлемых прав и принципа невмешательства» и что «государства осуществляют свои международные отношения в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства»). Международный Суд установил, что «[м]ежду независимыми

в случае бедствий в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи подтверждается, что «[с]уверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» (приложение, пункт 3).

2) В пункте 1 подтверждается, что обязанность пострадавшего государства обеспечивать защиту людей и оказание в случае бедствия чрезвычайной помощи и содействия на своей территории вытекает из суверенитета государства. На эту концепцию взаимосвязи между суверенными правами и сопровождающими их обязанностями государства указал судья Альварес в особом мнении к решению по делу *Пролив Корфу*:

> Под суверенитетом мы понимаем весь комплекс прав и атрибутов, которым государство располагает в пределах своей территории, исключая при этом все другие государства, а также в его отношениях с другими государствами. Суверенитет предоставляет государствам права, но и возлагает на них обязательства[364].

До принятия решения в отношении нынешнего текста Комиссия рассмотрела несколько формулировок для этой концепции, включая выражения «при осуществлении своего суверенитета» и «при осуществлении своих суверенных прав и обязанностей». Определяющее выражение «в силу своего суверенитета» подчеркивает, что пострадавшее государство, которое пользуется принципом невмешательства, является стороной, которая обязана обеспечивать защиту людей, находящихся в пределах ее территории или на территории или в районе в пределах ее юрисдикции или под ее контролем. Комиссия определила, что термин «обязанность» является более подходящим, чем термин «ответственность». Она сочла, что использование термина «ответственность» может привести к путанице с учетом его принятого употребления в других областях работы Комиссии.

3) Пункт 2 далее отражает главную роль государства в принятии мер реагирования на бедствие. В основе этой позиции лежат основополагающие принципы суверенитета государства и невмешательства, закрепленные в международном праве. По вышеуказанным причинам Комиссия, определяя позицию пострадавшего государства, решила использовать слово «роль», а не «ответственность». Решение использовать слово «роль» было принято с учетом резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой подтверждается, в частности, что пострадавшее государство «играет главную роль в инициировании, организации, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории» (приложение, пункт 4). Было также сочтено, что использование слова «роль» вместо слова «ответственность» дает государствам определенную свободу усмотрения при координации деятельности, связанной с реагированием на бедствие. В свою очередь формулировка, подразумевающая обязанность государств направлять или контролировать осуществление мер реагирования на бедствие, может носить ограничительный характер для государств, которые предпочитают играть менее широкую роль в координации мер реагирования на бедствие или испытывают нехватку ресурсов.

4) Главенство роли пострадавшего государства также опирается на долгосрочное признание в международном праве того, что правительство располагает наилучшими возможностями в плане определения серьезности той или иной чрезвычайной ситуации и разработки стратегий реагирования на нее. Приведенное в пункте 2 положение, в соответствии с которым пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре в деле оказания чрезвычайной помощи и содействия, следует толковать в совокупности с обязанностью сотрудничать, закрепленной в проекте статьи 8 [5]. В этом контексте в пункте 2 проекта статьи 12 [9] подтверждается, что пострадавшему государству отводится главная роль во взаимоотношениях сотрудничества с другими соответствующими субъектами, о которых говорится в проекте статьи 8 [5].

5) Ссылка на «руководство, контроль, координацию и надзор» в деле оказания чрезвычайной помощи и содействия в случае бедствий основана на пункте 8 статьи 4 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий стихийных бедствий и осуществления операций по оказанию помощи[365]. Комиссия сочла, что использованная в Конвенции формулировка находит широкое распространение в области оказания экстренной помощи и содействия в случае бедствий и лучше соответствует современным реалиям[366]. В основе этой формулировки лежит концепция, в соответствии с которой государство осуществляет окончательный контроль над тем, каким образом проводятся операции по оказанию экстренной помощи в соответствии с международным правом.

государствами уважение территориального суверенитета составляет важную основу международных отношений» (*Corfu Channel* (см. сноску 287 выше), p. 35).

[364] *Corfu Channel* (*ibid.*), p. 43. См. также мнение арбитра Макса Хубера по делу *Island of Palmas (Netherlands v. U.S.A.)*, Award of April 1928, UNRIAA, vol. II (Sales No. 1949.V.1), pp. 829 *et seq.*, at p. 839:

«Как уже было сказано, территориальный суверенитет связан с исключительным правом осуществления деятельности государства. Это право имеет следствием обязанность: обязательство защищать в пределах территории права других государств».

[365] Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий стихийных бедствий и осуществления операций по оказанию помощи (в которой отмечается, что «[н]ичто в настоящей Конвенции не препятствует реализации права любого государства-участника в соответствии с его внутригосударственным законодательством направлять, контролировать и координировать телекоммуникационную помощь, предоставляемую на основании настоящей Конвенции в пределах его территории, или осуществлять надзор за такой помощью»).

[366] См., например, Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 3, пункт 2 (в котором отмечается, что «[з]апрашивающая или принимающая Сторона осуществляет общее руководство, контроль, координацию и надзор применительно к оказанию помощи в пределах своей территории»); Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, статья 3 *a*) (в которой отмечается, в частности, что если нет договоренности об ином, то «в пределах своей территории запрашивающее государство несет ответственность за общее руководство, контроль, координацию помощи и надзор за ней»).

6) Комиссия отступила от текста Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий стихийных бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, приняв решение не включать ссылку на «внутригосударственное законодательство» в сформулированное ею 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 отказаться от включения этой ссылки, поскольку внутреннее право пострадавшего государства может не во всех случаях регулировать или предусматривать главную роль государства в деле реагирования на бедствия.

Статья 13 [10]. Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней 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.

Комментарий

1) В проекте статьи 13 [10] рассматривается ситуация, в которой масштабы бедствия превосходят имеющийся у государства потенциал в плане реагирования на это бедствие. В этих условиях пострадавшее государство обязано обращаться за помощью к другим государствам, Организации Объединенных Наций, другим компетентным межправительственным организациям и соответствующим НПО. Подробное разъяснение этой обязанности в проекте статьи 13 [10] представляет собой конкретизацию проекта статьи 12 [9] и проекта статьи 8 [5]. В пункте 1 проекта статьи 12 [9] устанавливается, что пострадавшее государство в силу своего суверенитета обязано обеспечивать на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий. В проекте статьи подтверждается центральная роль обязательств государств перед людьми в пределах их границ. Обязанность сотрудничать также лежит в основе вышеназванной обязанности пострадавшего государства в той мере, в какой масштабы бедствия превосходят его национальные возможности в плане реагирования. В проекте статьи 8 [5] подтверждается, что обязанность сотрудничать лежит не только на государствах, которые могут оказывать помощь, но и на пострадавших государствах, когда такое сотрудничество осуществляется надлежащим образом. Комиссия считает, что такое сотрудничество является надлежащим и необходимым в тех случаях, когда превышены национальные возможности государства в плане реагирования. В такой ситуации обращение за помощью является одним из дополнительных элементов выполнения пострадавшим государством своих главных обязанностей в соответствии с международными договорами по правам человека и международным обычным правом. Существование обязанности обращаться за помощью в том виде, в каком она устанавливается в проекте статьи 13 [10], было поддержано большинством членов Комиссии, но некоторые ее члены высказались против него, так как они считают, что в международном праве в его современном виде не признается такая обязанность.

2) В проекте статьи подчеркивается, что обязанность обращаться за помощью возникает только в той степени, в которой превышен национальный потенциал реагирования пострадавшего государства. Не все бедствия считаются превосходящими возможности того или иного государства в плане реагирования. В этой связи Комиссия считает, что настоящий проект статьи относится только к той категории бедствий, которая определена в проекте статьи 3 [3].

3) Комиссия использовала выражение «[в] той степени, в которой», чтобы уточнить, что потенциал реагирования пострадавшего государства редко мыслится как достаточный или недостаточный в абсолютном выражении. Хотя национальный потенциал пострадавшего государства может быть превышен в отношении одного аспекта операций по оказанию чрезвычайной помощи, государство может быть по-прежнему в состоянии проводить другие операции. В целом формулировка «[в] той степени, в которой масштабы бедствия превышают национальный потенциал реагирования» охватывает ситуацию, в которой масштабы бедствия, по-видимому, превосходят национальный потенциал реагирования пострадавшего государства. Такой гибкий и упреждающий подход соответствует фундаментальной цели проектов статей, выраженной в проекте статьи 2 [2]. Этот подход создает условия для надлежащего и действенного реагирования на бедствия, позволяющего удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав. Признание обязанности государств в этой ситуации отражает осознание Комиссией необходимости обеспечить возможность своевременного и действенного оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий.

4) Комиссия считает, что обязанность обращаться за помощью в проекте статьи 13 [10] также вытекает из обязательств пострадавшего государства в соответствии с международными договорами в области прав человека и международным обычным правом. Обращение за международной поддержкой может являться одним из необходимых элементов выполнения государством международных обязательств перед индивидами, если пострадавшее государство считает, что его собственные ресурсы недостаточны для удовлетворения их потребностей в защите. Хотя такая ситуация может возникнуть и при отсутствии бедствия, в условиях бедствия особое значение приобретают несколько прав человека, включая право на жизнь, право на питание, право на здоровье и медицинское обслуживание, право на водоснабжение, право на достаточное жилище, одежду и санитарные услуги и право не подвергаться дискриминации[367].

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

Комиссия отмечает, что Комитет по правам человека определил, что обязанность государства по осуществлению права на жизнь выходит за рамки одного только уважения этого права и включает обязанность защищать и обеспечивать реализацию этого материального права[368]. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах право на жизнь не допускает отступлений даже в случае «чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации» (пункт 1 статьи 4), которое, как указал в своем замечании общего порядка № 29 Комитет по правам человека, охватывает и «стихийные бедствия»[369]. В пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливается, что в целях осуществления права на питание

> [г]осударства-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 в замечании общего порядка № 12 о праве на достаточное питание отметил, что если государство-участник заявляет, что в силу ограниченности ресурсов у него нет возможности обеспечить доступ нуждающихся к продовольствию, то

> это государство должно продемонстрировать, что им были предприняты 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 свое обязательство по независящим от него причинам, лежит бремя доказывания того, что дело обстоит именно так и что оно безуспешно старалось добиться международной поддержки для обеспечения наличия необходимого продовольствия и доступа к нему[370].

В этой связи Комиссия отмечает, что «соответствующие шаги», которые государство должно предпринять для выполнения своих обязательств, включают обращение за международной помощью, если в силу сложившейся в этом государстве ситуации оно не способно обеспечить осуществление права на питание. Важно, что эта мера принимается в тех случаях, когда само государство утверждает, что оно неспособно выполнить свои обязательства.

5) Конкретные указания относительно защиты прав в случае бедствий приведены в Африканской хартии прав и благополучия ребенка и 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 статус беженца или имеющим его, а также детям, которые являются внутренне перемещенными лицами в результате событий, включающих «стихийные бедствия», «надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании правами, изложенными в настоящей Хартии и других международных документах по правам человека или гуманитарных документах, участниками которых являются указанные государства». В статье 11 Конвенции о правах инвалидов говорится об обязательстве государств по отношению к инвалидам в случае бедствий:

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

Комиссия считает, что выражение «все необходимые меры» можно рассматривать как включающее обращение за возможной помощью членов международного сообщества в случае, если собственные возможности пострадавшего государства превышены. Такой подход согласуется с руководящим принципом гуманности, применимым в международно-правовой системе. Международный Суд подтвердил в деле *Пролив Корфу* (существо дела), что элементарные соображения гуманности считаются общими и широко признанными принципами международного правопорядка, которые в мирных условиях «должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»[371]. В проекте статьи 7 [6] подтверждается первостепенная важность принципа гуманности при реагировании на бедствия.

6) В контексте проекта статьи 13 [10] Комиссия считает более уместным говорить об обязанности «обращаться» за помощью, нежели «запрашивать» ее. Комиссия выводит эту формулировку из обязанности, определенной в резолюции о гуманитарной помощи, принятой Институтом международного права, в которой отмечается, что

> [в] 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 государствам[372].

---

[368] Комитет по правам человека, шестнадцатая сессия (1982), общее замечание № 6 (Статья 6 – право на жизнь), пункт 5 (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать седьмая сессия, Дополнение № 40* (A/37/40), приложение V, стр. 114).

[369] 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. 208–209).

[370] 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. 141–142).

[371] *Corfu Channel* (см. сноску 287 выше), p. 22 (где отмечается, что «[о]бязательства, 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 лежат не Гаагские конвенции о законах и обычаях сухопутной войны: Конвенция VIII об установке автоматических контактных подводных мин, применимая во время войны, а определенные общепризнанные принципы, а именно: элементарные соображения гуманности, которые в условиях мира должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»).

[372] Резолюция о гуманитарной помощи, статья III, пункт 3, Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II (см. сноску 246 выше), p. 270.

Аналогичное положение содержится в руководстве МФОКК и КП, а именно,

[е]сли пострадавшее государство решит, что собственных возможностей и ресурсов для оказания помощи при данной ЧС недостаточно, ему необходимо обратиться за помощью на международном или региональном уровне с целью удовлетворения потребностей пострадавших лиц[373].

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

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

7) Альтернативная формулировка со словом «запрашивать» включена в Руководящие принципы Осло, в которых отмечается, что, «[е]сли международная помощь необходима, пострадавшему государству следует запрашивать ее или давать согласие на ее предоставление как можно скорее после наступления бедствия, с тем чтобы обеспечить ее максимальную эффективность»[374]. 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 активное инициирование пострадавшим государством процесса, в ходе которого может быть достигнута договоренность. Поэтому в проекте статьи 13 [10] на пострадавшее государство возлагается обязанность предпринимать позитивные шаги по обращению за помощью в той мере, в какой масштабы бедствия превышают его национальные возможности реагирования.

8) По мнению Комиссии, правительство пострадавшего государства лучше всего сможет определить серьезность ситуации, сложившейся в результате бедствия, и пределы своих национальных возможностей реагирования. Комиссия считает, что оценка пострадавшим государством серьезности бедствия должна быть выполнена добросовестно. Принцип добросовестности подробно разъясняется в Декларации о принципах 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»[375]. Добросовестная оценка серьезности бедствия представляет собой элемент обязанности пострадавшего государства, которое в силу своего суверенитета обязано обеспечивать защиту людей и оказание им экстренной помощи и содействия в случае бедствий на своей территории в соответствии с пунктом 1 проекта статьи 12 [9].

9) Выражение «по мере необходимости» было использовано Комиссией для того, чтобы подчеркнуть наличие у пострадавшего государства дискреционных полномочий в том, что касается выбора различных государств, Организации Объединенных Наций, компетентных межправительственных организаций и соответствующих НПО для получения помощи, которая в наибольшей степени соответствует его конкретным потребностям. Это выражение также указывает на то, что обязанность обращаться за помощью не предполагает, что государство обязано обращаться за помощью к каждому из источников, перечисленных в проекте статьи 13 [10]. Таким образом, при помощи слов «по мере необходимости» подчеркивается главная роль пострадавшего государства в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию экстренной помощи и содействия, как это предусмотрено в пункте 2 проекта статьи 12 [9].

10) Существование обязанности обращаться за помощью в той степени, в которой масштабы бедствия превосходят потенциал государства, не следует толковать в том плане, что Комиссия не поощряет обращение пострадавших государств за помощью в случае бедствий менее значительного масштаба. Комиссия считает, что сотрудничество на всех этапах оказания помощи в случае бедствия является центральным элементом 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 субъектов во многих случаях обеспечит более надлежащее, оперативное и масштабное реагирование на бедствие и более эффективную защиту пострадавших людей.

Статья 14 [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

[373] Руководство МФОКК и КП (см. сноску 245 выше), Часть I, раздел 3, пункт 2.

[374] Руководящие принципы Осло (см. сноску 257 выше), пункт 58.

[375] См. сноску 298 выше.

это возможно, сообщает о решении, принятом по такому предложению.

Комментарий

1) Проект статьи 14 [11] касается согласия пострадавшего государства на оказание внешней помощи. В целом проект статьи создает для пострадавшего государства режим условного согласия в отношении операций по оказанию помощи в случае бедствий. Пункт 1 отражает ключевой принцип, согласно которому предоставление международной помощи в случае бедствий зависит от согласия пострадавшего государства. Пункт 2 гласит, что в согласии на внешнюю помощь нельзя отказывать произвольно, тогда как пункт 3 налагает на пострадавшее государство обязанность извещать, когда это возможно, о своем решении относительно предложения о помощи.

2) Принцип, согласно которому оказание внешней помощи требует согласия пострадавшего государства, имеет фундаментальное значение в международном праве. 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 «[н]икакая телекоммуникационная помощь не предоставляется на основании Конвенции без согласия запрашивающего государства-участника» (пункт 5 статьи 4), в то время как Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусматривает, что «внешняя помощь или предложение о помощи должны поступать только по просьбе или с согласия пострадавшего участника» (пункт 1 статьи 3). Признание требования согласия государства на предоставление внешней помощи согласуется с признанием в пункте 2 статьи 12 [9] главной роли пострадавшего государства 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, который подразумевает как права, так и обязанности. Этот подход выражен в пункте 1 проекта статьи 12 [9], который гласит, что пострадавшее государство «в силу своего суверенитета обязано обеспечивать на своей территории защиту людей и оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий». С другой стороны, ряд членов Комиссии полагали, что обязанность не отказывать в согласии произвольно не признается международным правом.

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 гарантировать нуждающимся доступ к гуманитарной помощи. Эта обязанность имеет решающее значение для гарантированного обеспечения права на жизнь тех, кто оказался на территории пострадавшего государства[376]. 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 реализации этого права[377]. 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 1998 года и 45/100 от 14 декабря 1990 года Генеральная Ассамблея подтвердила, что «оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций 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 для защиты» внутренне перемещенных лиц, отмечается, что[378]

> [предложения о гуманитарной помощи] не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь[379].

Институт международного права дважды занимался вопросом согласия в контексте гуманитарной помощи. Подлинный текст на французском языке пункта 2 статьи 5 его резолюции 1989 года по вопросу о защите прав человека и принципе невмешательства во внутренние дела государств звучит следующим образом:

> 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 (Государства, на территории которых существуют такие ситуации бедствия [когда жизни или здоровью населения грозит серьезная опасность], не могут произвольно отклонять такие предложения о гуманитарной помощи)[380].

---

[376] См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 6, пункт 1.

[377] Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 6 (Статья 6 – Право на жизнь) (см. сноску 368 выше), пункт 5: «Выражение "неотъемлемое право на жизнь" не может быть правильно понято, если его толковать ограниченно, и защита этого права требует от государств принятия конструктивных мер».

[378] A/59/2005, пункт 210.

[379] E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, принцип 25, пункт 2.

[380] Резолюция, принятая Институтом международного права 13 сентября 1989 года на его сессии в Сантьяго-де-Компостела, Испания, статья 5 (Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 63, Part II, p. 344; размещена на веб-сайте www.idi-iil.org, *Resolutions*). В тексте на французском языке формулировка носит императивный характер, тогда как перевод на английский язык звучит следующим образом:

(*продолжение сноски на следующей стр.*)

В 2003 году Институт международного права вернулся к этому вопросу, определив в разделе «Обязанность пострадавших государств не отклонять произвольно bona fide гуманитарную помощь» своей резолюции о гуманитарной помощи следующее:

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 может поставить под угрозу основные права человека жертв или будет равнозначно нарушению запрета на использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны[381].

6) Слово «отказывать» указывает на то, что при установлении произвольного характера отказа во внимание принимается временной элемент. Как отказ от помощи, так и необъявление пострадавшего государства о своем решении в соответствии с пунктом 3 проекта статьи 14 [11] в разумные сроки можно считать произвольными. Эта точка зрения отражена в резолюциях 43/131[382] и 45/100[383] Генеральной Ассамблеи, каждая из которых содержит следующие пункты преамбулы:

будучи обеспокоена 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 число принципов, которые государства-участники обязуются соблюдать при оказании помощи в случае бедствия, входит следующий принцип: «[р]ассмотрение предложений и просьб о помощи и принятие решений по ним должны осуществляться в кратчайшие сроки государствами, которым они адресованы» (статья 3 *е*)).

7) Термин «произвольно» направляет внимание на основание решения пострадавшего государства об отказе в предоставлении согласия. Хотя вопрос о том, является ли отказ в согласии произвольным, должен решаться индивидуально в каждом конкретном случае, можно вывести несколько общих принципов. Во-первых, Комиссия считает, что отказ в согласии на внешнюю помощь не является произвольным, если государство может и желает обеспечить надлежащее и эффективное реагирование на бедствие, опираясь на 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 направлено в соответствии с настоящими проектами статей. В частности, в проекте статьи 7 [6] устанавливается, что гуманитарная помощь должна предоставляться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета, беспристрастности и отсутствия дискриминации. Напротив, если предложение помощи направлено в соответствии с настоящими проектами статей и не имеется каких-либо других источников помощи, то возникают веские основания заключить, что решение об отказе в предоставлении согласия является произвольным.

8) Усмотрение пострадавшего государства при определении наиболее целесообразной формы помощи является одним из проявлений его главной роли в руководстве, контроле, координации и надзоре за чрезвычайной помощью и содействием в соответствии с пунктом 2 статьи 12 [9]. Это право выбора должно осуществляться добросовестно в соответствии с международными обязательствами пострадавшего государства[384]. Вместе с тем Комиссия призывает пострадавшие государства указывать причины отказа в предоставлении согласия на оказание помощи. Указание таких причин имеет принципиальное значение для установления добросовестности решения пострадавшего государства отказать в согласии. Неуказание причин может послужить одним из доводов в пользу того, что отказ в согласии является произвольным.

9) В пункте 3 Комиссия сделала выбор в пользу формулировки «сообщает о решении, принятом по такому предложению», чтобы предоставить пострадавшим государствам как можно более гибкие возможности при определении того, каким образом целесообразнее реагировать на предложения о помощи. Было признано, что жесткая обязанность давать официальный ответ на каждое предложение о помощи может создавать для пострадавшего государства в ситуациях бедствия слишком большое бремя. Комиссия считает, что нынешняя формулировка охватывает широкий круг возможных средств реагирования, включая открытую публикацию решения пострадавшего государства по всем предложениям о помощи. Этот пункт применяется как в отношении ситуаций, в которых пострадавшее государство принимает помощь, так и в отношении ситуаций, в которых пострадавшее государство отказывается предоставить свое согласие.

(*продолжение сноски 380*)

«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). Пояснение «[où] la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé» (когда жизни или здоровью населения грозит серьезная опасность) основано на пункте 1 статьи 5 указанной резолюции.

[381] Резолюция о гуманитарной помощи, статья VIII, пункт 1, Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II (см. сноску 246 выше), p. 274.

[382] Резолюция 43/131 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1988 года, девятый и десятый пункты преамбулы.

[383] Резолюция 45/100 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, восьмой и девятый пункты преамбулы.

[384] См., например, Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (сноска 298 выше), 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» (пункт 1).

10) Комиссия считает, что словосочетание «когда это возможно» имеет весьма узкий охват. Оно относится к крайним ситуациям, когда государство оказывается не в состоянии принять решение о предоставлении согласия в силу отсутствия функционирующего государственного аппарата или аналогичных случаев недееспособности. Комиссия считает далее, что в отсутствие чрезвычайных обстоятельств, обозначенных в этом пункте, пострадавшее государство в состоянии объявить о своем решении наиболее подходящим для себя образом.

Статья 15 [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) В проекте статьи 15 [13] речь идет об установлении пострадавшими государствами условий, касающихся оказания внешней помощи на их территории. Он подтверждает право пострадавших государств оговаривать такую помощь условиями в соответствии с настоящими проектами статей и применимыми нормами международного и национального права. В проекте статьи говорится о том, каким образом должны определяться подобные условия. Характер условий предопределяется выявленными потребностями лиц, пострадавших в результате бедствий, и качеством помощи. Он также требует от пострадавшего государства при определении условий указывать объем и вид необходимой помощи.

2) Проект этой статьи развивает принцип, закрепленный в проекте статьи 12 [9], где признана главная роль пострадавшего государства в руководстве, контроле, координации и надзоре за оказанием помощи и содействия в случае бедствий на его территории. С помощью слов «может оговаривать условиями», которые согласуются с добровольным характером оказания помощи, проект статьи 15 [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 компетентные международные организации, а не о помощи, поступающей из внутренних источников, например, от национальных НПО.

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: «настоящие проекты статей, применимые нормы международного права и национальное законодательство пострадавшего государства». Комиссия включила слова «настоящие проекты статей», чтобы подчеркнуть, что все условия должны соответствовать принципам, отраженным в проектах статей, дабы не повторять перечисление гуманитарных и юридических принципов, которые уже были постулированы в других местах, а именно таких принципов, как добросовестность, суверенитет и гуманитарные принципы, предусмотренные в проекте статьи 7 [6], т. е.: гуманность, нейтральность, беспристрастность и недискриминация.

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 (внутренний) закон, определяющий конкретные условия, которые могут быть установлены пострадавшим государством в случае бедствия. Несмотря на отсутствие требования о наличии конкретного национального законодательства до установления таких условий, эти условия должны соответствовать тому внутреннему законодательству, которое уже действует в пострадавшем государстве, как предусмотрено в проекте статьи 17 [14].

5) Соблюдать применимые нормы национального законодательства пострадавшего государства должны как пострадавшее государство, так и оказывающий помощь субъект. Пострадавшее государство может устанавливать лишь те условия, которые соответствуют такому законодательству, а оказывающий помощь субъект должен всегда соблюдать такое законодательство при ее оказании. Эта взаимность прямо не прописана в проекте статьи, поскольку она подразумевается более общим принципом уважения национального законодательства. Обязанность оказывающих помощь субъектов соблюдать национальное законодательство подтверждается действующими международными соглашениями. Например, в пункте 2 статьи 13 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 национальное законодательство[385] или действовали в соответствии с законодательством пострадавшего государства[386].

---

[385] См., например, Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий 1991 года, статья VIII и пункт *d*) статьи XI; и Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, пункт 7 статьи 8.

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

6) Обязанность оказывающих помощь субъектов уважать национальное законодательство предполагает обязательство требовать, чтобы участники операции по оказанию помощи соблюдали национальные законы и правила пострадавшего государства[387]; чтобы руководитель операции по оказанию помощи принимал все надлежащие меры для обеспечения соблюдения национальных законов и правил пострадавшего государства[388]; и чтобы занятый в оказании помощи персонал сотрудничал с национальными органами власти[389]. Обязанность уважать национальные законы и сотрудничать с властями пострадавшего государства согласуется с основополагающим принципом суверенитета пострадавшего государства 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 лиц, пострадавших в результате бедствий, но и качество помощи. Тем не менее глагол «учитывать» не означает, что условия, связанные с выявленными потребностями и качеством помощи, являются единственными условиями, которыми государства могут оговаривать оказание 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 людей, 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 предопределена, 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 [2], и должно рассматриваться в качестве дополнительной гарантии защиты прав и потребностей людей, пострадавших от бедствия. Ссылка на «потребности» в проектах обеих статей является достаточно широкой, чтобы охватывать особые потребности женщин, детей, пожилых людей, инвалидов и уязвимых и находящихся в неблагоприятном положении лиц 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 15 [13] содержит ссылку на «объем и вид запрашиваемой помощи». Это согласуется с предыдущими международными соглашениями, которые содержат аналогичное положение[390]. Использование глагола «указывает» в настоящем времени в проекте этой статьи возлагает на пострадавшее государство ответственность за уточнение вида и объема запрашиваемой помощи, когда оно определяет условия ее оказания. В то же время это подразумевает, что после определения условий субъекты, которые могут оказать такую помощь, будут поставлены в известность относительно ее объема и вида, 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 надлежащих глаголов для использования вместе с существительным «условия». Решение Комиссии использовать два разных глагола − «оговаривать» и «определять» − отражает чисто стилистические предпочтения без какого-либо смыслового различия между ними.

Статья 16 [12]. Предложения внешней помощи

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

---

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

[388] См., например, Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пункт 2 статьи 13 («Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил»).

[389] См., например, MacAlister-Smith (сноска 292 выше), para. 22 (*b*) («При проведении операций по оказанию гуманитарной помощи персонал, оказывающий помощь… постоянно сотрудничает с назначенным компетентным органом принимающего помощь государства»).

[390] См., например, Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, пункт 2 статьи 4 («Государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи»).

Комментарий

1) В проекте статьи 16 [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 12 [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 8 [5], 9 [5-бис] и 10 [5-тер].

2) Проект статьи 16 [12] касается только «предложений» помощи, а не ее фактического «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 для пострадавшего государства встречного обязательства принять эту помощь. В соответствии с основополагающим принципом суверенитета, пронизывающим весь комплекс проектов статей, пострадавшее государство может согласиться воспользоваться предлагаемой помощью государств или негосударственных субъектов полностью или частично, либо не согласиться это сделать, последовав проекту статьи 14 [11].

Требование о том, чтобы предложения помощи делались «в соответствии с настоящими проектами статей», предполагает среди прочего, что такие предложения должны соответствовать принципам, предусмотренным в настоящих проектах статей, в частности в проекте статьи 7 [6].

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 государства[391].

4) В проекте статьи 16 [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 НПО. 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. Государства, Организация Объединенных Наций и межправительственные организации не просто правомочны предлагать помощь пострадавшим государствам, но и всячески к этому побуждаются. Что касается НПО во втором предложении, то Комиссия вместо этого остановила свой выбор на словах «также могут предлагать помощь», чтобы подчеркнуть существующее различие с точки зрения как характера, так и правового статуса, которое существует между этими организациями и государствами и межправительственными организациями.

5) Во втором предложении проекта статьи 16 [12] признается важная роль таких НПО, которые в силу своего характера, местонахождения и опыта хорошо подходят для оказания помощи при ликвидации последствий конкретного бедствия. Участие неправительственных и других субъектов в проведении операций по оказанию экстренной помощи не является новеллой в международном праве. В Женевских конвенциях о защите жертв войны уже предусматривалось, что в ситуациях вооруженного конфликта:

> …Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте[392].

Аналогичным образом Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), 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 ними[393].

Важный вклад НПО, руководствующихся в своей работе исключительно гуманитарными мотивами, в ликвидацию последствий бедствий был особо отмечен Генеральной Ассамблеей в резолюции 43/131 от 8 декабря 1988 года, озаглавленной «Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций», в которой Генеральная 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 подоб-

[391] Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 63, Part II (см. сноску 380 выше), art. 5, p. 345.

[392] См., например, Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Конвенция I), пункт 2 статьи 3.

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

ных чрезвычайных ситуаций, где это необходимо» (пункт 5).

Статья 17 [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*) оборудования и товаров − 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.

Комментарий

1) Проект статьи 17 [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 «в рамках своего национального законодательства принимает необходимые меры» могут охватывать, в частности, законодательные, исполнительные или административные меры. Меры также могут включать в себя действия, принятые на основании чрезвычайного законодательства, и допустимое временное изменение определенных национальных законов или правил или приостановку их действия, если это уместно. Сформулировав таким образом данный проект статьи, Комиссия побуждает государства разрешать временную приостановку действия 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 в 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 работников[394]. Отказ от применения или упрощение визовых и въездных требований и разрешений на работу необходимы для обеспечения оперативной помощи[395]. Отсутствие специального режима может приводить к ситуациям, когда работники окажутся блокированы на границе или не смогут на законных основаниях выполнять работу в критические дни после бедствия либо будут вынуждены выезжать из страны, а затем неоднократно возвращаться в нее, чтобы не просрочить свои визы. Свобода передвижения означает способность работников свободно перемещаться в пределах зоны бедствия, чтобы надлежащим образом выполнять свои конкретно согласованные функции[396]. Пострадавшие государства могут ограничивать доступ к определенным особо важным районам, не затрагивая при этом свободу передвижения в пределах затронутой 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 об оборудовании и товарах, под которыми понимаются всевозможные предметы, инструменты, механизмы, продукты питания, медикаменты и другие предметы, необходимые для

---

[394] См., например, Рамочную конвенцию об оказании помощи в области гражданской обороны, пункт 5) статьи 4 *a*) («Принимающее государство обязуется обеспечить, в рамках национального законодательства, все привилегии, иммунитеты и средства, необходимые для оказания помощи»).

[395] 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).

[396] См. United Nations Institute for Training and Research, *Model Rules for Disaster Relief Operations*, Policy and Efficacy Studies No. 8 (United Nations publication, Sales No. E.82.XV.PE/8), 1982, приложение A, правило 16, согласно которому пострадавшее государство должно предоставлять оказывающему помощь «персоналу свободу доступа к пострадавшим от бедствия районам и свободу передвижения в них, необходимые для выполнения их конкретно согласованных функций».

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 товаров[397]. Проволочки с доставкой могут привести к тому, что оборудование и товары 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.

6) 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, с тем чтобы не налагать на пострадавшее государство бремя физически предоставлять эту информацию каждому из оказывающих помощь субъектов.

Статья 18. Защита оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров

Пострадавшее государство принимает необходимые меры для обеспечения защиты оказывающего экстренную помощь персонала, оборудования и товаров, находящихся на его территории с целью оказания внешней помощи.

Комментарий

1) Проект статьи 18 налагает на пострадавшее государство обязательство принимать необходимые в сложившихся обстоятельствах меры для обеспечения защиты персонала, оборудования и товаров, задействованных в оказании внешней помощи. С учетом того, что в результате бедствий часто возникают хаотические ситуации, причины для обеспокоенности по поводу безопасности этих лиц и предметов могут препятствовать осуществлению мероприятий по оказанию поддержки жертвам, уменьшая таким образом вероятность того, что их основные потребности будут должным образом удовлетворены.

2) В этой связи настоящий проект статьи дополняет проект статьи 17 [14], налагая на пострадавшее государство комплекс взаимосвязанных обязательств, согласно которым ему надлежит принять ряд мер, с тем чтобы гарантировать оказывающим помощь государствам и другим оказывающим помощь субъектам возможность оказания эффективной и оперативной помощи. При этом данные два положения несколько отличаются друг от друга по основной идее и подходу. В проекте статьи 17 [14] подчеркивается, что пострадавшему государству необходимо установить такой национальный правопорядок, который может облегчить оказание внешней помощи, в основном путем принятия ряда законодательных и нормативно-правовых мер. С другой стороны, вопрос о защите оказывающего помощь персонала и его оборудования и товаров традиционно (и в силу веских политических причин, обусловленных его характером и видом мер, которые надлежит принять) рассматривается в качестве отдельной темы, заслуживающей особого внимания, как это делается в настоящем проекте статьи.

3) В связи с тем, что характер соответствующего обязательства зависит от обстоятельств, пострадавшее государство может прибегать к различным мерам и формам поведения. В частности, присущая выражению «необходимые меры» гибкость предполагает, что пострадавшее государство может брать на себя различные обязательства в зависимости от того, какие субъекты причастны к потенциальным угрозам оказывающему помощь персоналу, оборудованию и товарам.

4) Одно из предварительных требований к пострадавшему государству заключается в том, чтобы оно не позволяло своим органам отрицательным образом влиять на деятельность по оказанию помощи. В этом случае обязательство ориентировано на результат и имеет четкий смысл, согласно которому на пострадавшее государство возлагается обязанность не причинять вреда через свои органы персоналу, оборудованию и товарам, задействованным в оказании внешней помощи.

5) Во-вторых, в проекте статьи 18 предусматривается принятие ряда мер по предотвращению ущерба от деятельности негосударственных субъектов, пытающихся, например, извлечь выгоду из нестабильных условий в плане безопасности, которые могут являться следствием бедствий, с тем чтобы получить незаконную прибыль от преступной деятельности, направленной против оказывающего помощь персонала, оборудования и товаров в случае бедствий. В этой связи в проекте статьи предусмотрено обязательство, ориентированное не на результат, а на поведение. От пострадавшего государства ожидается не достижение успехов, независимо от обстоятельств, в деле предотвращения совершения наносящих вред действий, а активные усилия по достижению цели соответствующего обязательства. В частности, слова «необходимые меры» предоставляют пострадавшему государству свободу выбора таких мер. Государству необходимо действовать достаточно осторожным и осмотрительным образом, пытаясь не допускать наступления наносящих ущерб событий, которые могут быть вызваны действиями негосударственных субъектов. Меры, которые надлежит принимать государствам, прилагая максимальные усилия по дости-

[397] Это подчеркивается в различных международных договорах. См., например, Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи, пункт 4 статьи 9; см. также Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, статья 14 *b*).

жению преследуемой цели, зависят от обстоятельств. Следовательно, в проекте статьи 18 не указаны средства достижения ожидаемого результата, поскольку характер данного обязательства может меняться по мере развития ситуации.

6) При оценке необходимости мер, которые надлежит принимать в ситуации бедствия в порядке выполнения данного обязательства, могут учитываться различные обстоятельства. Речь идет о трудностях, с которыми государство может столкнуться при попытке осуществления своей обычной деятельности из-за неуправляемой ситуации, возникшей в результате бедствия, а также объеме ресурсов, имеющихся в распоряжении затронутого государства, которое могло серьезно пострадать от бедствия. Также значение имеют преобладающие в соответствующем районе операций условия в плане безопасности и позиции и поведение субъектов, участвующих в операциях по оказанию гуманитарной помощи, которые могут пренебрегать руководящей ролью местных органов власти, повышая таким образом вероятность того, что они столкнутся с рисками для безопасности. Кроме того, если наносящие ущерб действия направлены против оказывающего помощь персонала, оборудования и товаров, то пострадавшее государство реагирует на них путем осуществления своей компетенции в области пресечения преступлений, совершаемых в районе бедствия.

7) Участники международной гуманитарной деятельности сами могут способствовать достижению преследуемой цели, включив в свои собственные планы и проводимые операции ряд мер по смягчению, направленных на снижение степени их уязвимости в случае возникновения угроз для безопасности. Это может быть достигнуто, например, путем выработки надлежащих кодексов поведения в этой сфере, осуществления мероприятий по подготовке и предоставления своим сотрудникам соответствующей информации об условиях, в которых они призваны действовать, и нормах поведения, которые им необходимо соблюдать. В любом случае принятие таких мер по смягчению не должно препятствовать осуществлению автономных мер, принимаемых пострадавшим государством.

8) В то же время необходимо особо отметить, что риски для безопасности следует оценивать с учетом характера миссий по оказанию помощи и необходимости гарантировать жертвам надлежащее и эффективное реагирование на бедствие. Проект статьи 18 нельзя толковать превратно в целях создания неоправданных и несоразмерных препятствий для деятельности по оказанию помощи. Как уже было особо отмечено в проекте статьи 17 [14], меры по ограничению свободы передвижения оказывающего помощь персонала, которые могут быть приняты по соображениям безопасности, не должны без надобности приводить к подрыву способности этих субъектов оказывать помощь жертвам бедствий.

9) Помимо этого, возможность использования вооруженного сопровождения в операциях по оказанию помощи в случае бедствий с целью устранения причин для обеспокоенности по поводу безопасности должна рассматриваться строго в соответствии с оптимальными видами практики, разработанными в этой области основными участниками гуманитарной деятельности. Особое внимание обращается на не имеющие обязательной силы Руководящие принципы использования военных и вооруженных эскортов для гуманитарных конвоев 2013 года[398], разработанные Межучрежденческим постоянным комитетом и призванные содействовать соответствующим субъектам в принятии в надлежащем порядке важного решения об использовании такой возможности. В этом документе разъясняется, что, как общее правило, автоколонны с гуманитарными грузами не будут использовать вооруженное сопровождение, если использование вооруженного сопровождения не является необходимым в связи с наличием исключительных обстоятельств. Прежде чем принимать решение о наличии исключительных обстоятельств, соответствующие субъекты рассматривают последствия и возможные альтернативы применению вооруженного сопровождения, особо учитывая тот факт, что причины для обеспокоенности по поводу безопасности, которые могут преобладать в ситуациях бедствий, обычно оказываются значительно менее серьезными, чем те, которые возникают в ходе реализации других сценариев.

10) В проекте статьи 18 предусмотрена защита «оказывающего помощь персонала, оборудования и товаров», другими словами, соответствующих лиц и предметов, признаваемых таковыми согласно подпунктам *e*) и *f*) проекта статьи 4 и задействованных в оказании внешней помощи. Как особо отмечено в других проектах статей, главным образом в проектах статьей 12 [9] и 14 [11], предоставление внешней помощи требует согласия пострадавшего государства, которое играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к такой деятельности. Следовательно, после того как пострадавшее государство обратилось за помощью или приняло предложения готовых оказать помощь государств, оно принимает меры, с тем чтобы гарантировать защиту, предусмотренную в проекте статьи 18.

11) Такой всеобъемлющий подход направлен на надлежащее выполнение обязательства, закрепленного в проекте статьи 18. Национальные органы власти находятся в наилучшем положении для обеспечения надлежащих условий в плане безопасности для осуществления деятельности по оказанию помощи. В частности, им предлагается оценивать риски для безопасности международного персонала по оказанию помощи, сотрудничать с ним в решении проблем с безопасностью и координировать действия внешних субъектов с учетом этих причин для обеспокоенности.

12) В соответствии с подпунктом *e*) проекта статьи 4 положения проекта статьи 18 касаются в зависимости от обстоятельств как гражданского, так и военного персонала, направленного оказывающим помощь государством, компетентной межправительственной организацией, соответствующей НПО или

[398] «IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys», 27 February 2013.

любым другим внешним субъектом в пострадавшее государство в целях оказания помощи этому государству по его просьбе или с его согласия. Таким образом, проект статьи 18 охватывает все вышеперечисленные категории лиц. Употребление словосочетания «внешней помощи» отражает тот факт, что проекты статей, как уже было подтверждено в комментарии к проекту статьи 15 [13][399], регулируют исключительно деятельность внешних по отношению к пострадавшему государству субъектов.

13) Аналогичным образом проект статьи 18 касается оборудования и товаров, определенных в подпункте *f*) проекта статьи 4 и имеющих отношение к деятельности оказывающего помощь персонала. Проект статьи 18 охватывает имеющиеся в распоряжении оказывающих помощь государств или других оказывающих помощь субъектов оборудование и товары независимо от места их происхождения. Эти предметы могут быть приобретены и непосредственно на внутреннем рынке пострадавшего государства. Этот аспект поясняется с помощью слов «находящихся на его территории».

Статья 19 [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 другой оказывающий помощь субъект, желающие прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление.

Комментарий

1) Проект статьи 19 [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 надлежащих 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 12 [9] прямо признано, что пострадавшее государство играет главную роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за экстренной помощью и содействием в случае бедствий на его территории. В свою очередь проект статьи 14 [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.

3) В проекте статьи 19 [15] отражено стремление найти равновесие 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 подтверждает исключительное право 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 19 [15] сохраняет за любой стороной право прекратить помощь при том понимании, что это будет сделано надлежащим образом в консультации с другими оказывающими помощь государствами или субъектами.

4) Слова «другие оказывающие помощь субъекты» взяты из существующих правовых инструментов[400] для обозначения международных организаций и НПО, которые обеспечивают оказание экстренной помощи и содействия в случае бедствий и которые определены в проекте статьи 4 об употреблении терминов. Проект статьи 19 [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 8 [5], 9 [5-бис] и 10 [5-тер]. 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 станет вполне логичным прекращение операций либо пострадавшим государством, либо одной или несколькими оказывающими помощь сторонами. Обстоятельства, ведущие к прекращению, могут включать случаи, когда ресурсы оказывающего помощь государства или другого оказывающего помощь субъекта иссякнут или когда какое-то новое бедствие потребует перенаправления ресурсов. Проект статьи 19 [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 19 [15] следует рассматривать в свете цели проекта статей, сформулированной в проекте статьи 2 [2]; поэтому решения в отношении прекращения помощи должны приниматься с учетом потребностей лиц, пострадавших в результате бедствия, т. е. того, насколько эти потребности удовлетворены.

[399] См. пункт 2) комментария к проекту статьи 15 [13] выше.

[400] Руководство МФОКК и КП (см. сноску 245 выше), Часть IV, раздел 15, и аннотации к нему.

6) Под словом «порядок» понимаются процедуры, которые должны соблюдаться при прекращении помощи. Хотя прекращение на взаимной основе не всегда может оказаться достижимым, 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 20. Связь со специальными или другими нормами международного права

Настоящие проекты статей не затрагивают специальных или других норм международного права, применимых в случае бедствий.

Комментарий

1) Проект статьи 20 посвящен связи между проектами статей и специальными или другими нормами международного права. Он призван пояснить, каким образом проекты статей взаимодействуют с отдельными нормами международного права, которые либо касаются того же вопроса, что и проекты статей, либо не имеют прямого отношения к бедствиям, но тем не менее применимы к ситуациям, охваченным проектами статей.

2) Отсылка к «специальным нормам» призвана пояснить, что настоящие проекты статей не заменяют собой договоры или другие нормы международного права, налагающие более конкретные обязательства. Этот подход отражает принцип lex specialis и направлен на обеспечение непрерывного применения тесно взаимосвязанных действующих обязательств, касающихся вопросов, которые охватываются настоящими проектами статей.

3) Проект статьи охватывает различные виды специальных норм. К последним относятся и более подробные нормы, закрепленные в договорах, сфера применения ratione materiae которых охвачена настоящими проектами статей (например, в региональных или двусторонних договорах о взаимопомощи в случае бедствий), а также в договорах, посвященных другим вопросам, однако содержащих конкретные нормы, касающиеся ситуаций бедствий (например, в подглаве F раздела 5 приложения к Конвенции о облегчении международного морского судоходства 1965 года).

4) Этот подход также согласуется с позицией Комиссии по проекту статьи 21 [4], касающемуся применимости проектов статей в ситуациях вооруженного конфликта. Хотя признается, что в таких ситуациях нормы международного гуманитарного права имеют преимущественную силу перед нормами, изложенными в настоящих проектах статей, они продолжают применяться в той степени, в которой действие норм международного гуманитарного права не распространяется на некоторые правовые вопросы, возникшие в результате бедствия, происходящего в районе вооруженного конфликта. Таким образом, настоящие проекты статей будут способствовать восполнению возможных правовых пробелов в области защиты людей, пострадавших от бедствий, которые произошли во время вооруженного конфликта.

5) Отсылка к «другим нормам» касается взаимодействия настоящих проектов статей с такими нормами международного права, которые не имеют прямого отношения к бедствиям, но тем не менее могут применяться в случае бедствий. Примерами служили бы положения о праве международных договоров, в частности те, которые связаны с последующей невозможностью выполнения и коренным изменением обстоятельств, а также нормами, касающимися ответственности государств и международных организаций и ответственности физических лиц. Данное положение подтверждает, что настоящие проекты статей не заменяют собой и эту категорию норм, дополняя таким образом принцип lex specialis, закрепленный в первой части проекта статьи.

6) Оговорка «без ущерба» в проекте статьи 20 также применяется к нормам международного обычного права. Дело в том, что проекты статей не охватывают все те вопросы, которые могут быть актуальны в случае бедствий. Более того, проекты статей не исключают дальнейшего развития норм международного обычного права в этой сфере. Проект статьи основан на предпоследнем пункте преамбулы Венской конвенции 1969 года, в котором говорится, что «нормы международного обычного права будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции».

7) Кроме того, следует учитывать, что международное договорное право может также включать в себя нормы общего применения, не имеющие прямого отношения к бедствиям. В этой связи Комиссия приняла решение об использовании формулировки «других норм международного права» для определения всех норм международного права, которые могут взаимодействовать с данными проектами статей, так как она выражает идею о том, что оговорка «без ущерба» в проекте статьи 20 применима ко всем категориям международно-правовых норм.

Статья 21 [4]. Связь с международным гуманитарным правом

Настоящие проекты статей не применяются к ситуациям, к которым применимы нормы международного гуманитарного права.

Комментарий

1) В проекте статьи 21 [4] речь идет о связи проектов статей с международным гуманитарным правом и, соответственно, о пределах охвата проектами статей ситуаций вооруженного конфликта, которые могут иметь такие же катастрофические последствия для функционирования обществ. Это положение сформулировано таким образом, чтобы разъяснить данную взаимосвязь, подчеркнув приоритетный характер норм международного гуманитарного права в ситуациях, когда они применимы.

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

3) Комиссия также изначально рассматривала возможность использования более конкретной оговорки «без ущерба», как это сделано в проекте статьи 20, сохранив возможность применения обоих сводов правил и подразумевая тем самым, что проекты статей могут применяться в контексте вооруженного конфликта в тех же пределах, что и действующие нормы международного права. Вместо этого Комиссия решила рассматривать вопрос с точки зрения связи между проектами статей и международным гуманитарным правом. Хотя проекты статей и не предназначены для регулирования последствий вооруженных конфликтов, они тем не менее могут применяться в ситуациях вооруженного конфликта в той степени, в которой действующие нормы международного права, в частности международного гуманитарного права, являются неприменимыми.