

## Глава IV

### Защита людей в случае бедствий

#### А. Введение

38. На своей пятьдесят девятой сессии (в 2007 году) Комиссия постановила включить тему «Защита людей в случае бедствий» в свою программу работы и назначила г-на Эдуардо Валенсия-Оспину Специальным докладчиком по ней<sup>7</sup>. В пункте 7 резолюции 62/66 от 6 декабря 2007 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению решение Комиссии о включении данной темы в ее программу работы.

39. Со своей шестидесятой (в 2008 году) по шестьдесят шестую (в 2014 году) сессии Комиссия рассматривала эту тему на основе семи докладов, последовательно представленных Специальным докладчиком<sup>8</sup>. Комиссия также имела в своем распоряжении меморандум секретариата<sup>9</sup> и письменные ответы, представленные Управлением по координации гуманитарных вопросов и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, на вопросы, направленные им Комиссией в 2008 году<sup>10</sup>.

40. На своей шестьдесят шестой сессии (в 2014 году) Комиссия приняла в первом чтении свод из 21 проекта статей о защите людей в случае бедствий с комментариями<sup>11</sup>. В соответствии со статьями 16–21 Положения о Комиссии было решено препроводить проекты статей через Генерального секретаря правительствам, компетентным международным организациям, Международному комитету Красного Креста и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца на предмет комментариев и замечаний<sup>12</sup>.

#### В. Рассмотрение темы на нынешней сессии

41. На данной сессии Комиссии был представлен восьмой доклад Специального докладчика (A/CN.4/697), а также замечания и информация, полученные от правительств, международных организаций и других субъектов (A/CN.4/696 и Add.1).

<sup>7</sup> *Ежегодник... 2007 год*, том II (Часть вторая), пункт 375. На своей пятьдесят восьмой сессии (в 2006 году) Комиссия одобрила рекомендацию Группы по планированию включить, в частности, тему «Защита людей в случае бедствий» в долгосрочную программу работы Комиссии. Краткий план по этой теме, подготовленный секретариатом, был приложен к докладу Комиссии за 2006 год (*Ежегодник... 2006 год*, том II (Часть вторая), приложение III). В своей резолюции 61/34 от 4 декабря 2006 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению включение данной темы в долгосрочную программу работы Комиссии.

<sup>8</sup> См. A/CN.4/598 (предварительный доклад), A/CN.4/615 и Corr.1 (второй доклад), A/CN.4/629 (третий доклад), A/CN.4/643 и Corr.1 (четвертый доклад), A/CN.4/652 (пятый доклад), A/CN.4/662 (шестой доклад) и A/CN.4/668 и Corr.1 и Add.1 (седьмой доклад).

<sup>9</sup> A/CN.4/590 и Add.1–3.

<sup>10</sup> *Ежегодник... 2008 год*, том II (Часть вторая), пункты 32–33.

<sup>11</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/69/10)*, пункты 55–56.

<sup>12</sup> Там же, пункты 51–53.

42. Комиссия рассмотрела восьмой доклад Специального докладчика на своих 3291–3296-м заседаниях 2–11 мая 2016 года. На своем 3296-м заседании, состоявшемся 11 мая 2016 года, Комиссия передала проект преамбулы, предложенный Специальным докладчиком в его восьмом докладе, и проекты статей 1–21 в Редакционный комитет, поручив Редакционному комитету приступить к рассмотрению проектов статей во втором чтении с учетом комментариев правительств, международных организаций и других субъектов, предложений Специального докладчика и итогов обсуждений восьмого доклада Специального докладчика на пленарных заседаниях.

43. Комиссия рассмотрела доклад Редакционного комитета (A/CN.4/L.871) на своем 3310-м заседании, состоявшемся 3 июня 2016 года, и на том же заседании приняла свод проектов статей о защите людей в случае бедствий во втором чтении (раздел E.1 ниже).

44. На своих 3332–3335-м заседаниях со 2 по 4 августа 2016 года Комиссия приняла комментарии к вышеупомянутому проекту статей (см. раздел E.2 ниже).

45. Согласно своему Положению Комиссия представляет проект статей Генеральной Ассамблее с рекомендацией, изложенной ниже.

### **C. Рекомендация Комиссии**

46. На своем 3335-м заседании, состоявшемся 4 августа 2016 года, Комиссия в соответствии со статьей 23 своего Положения постановила рекомендовать Генеральной Ассамблее разработать конвенцию на основе проектов статей о защите людей в случае бедствий.

### **D. Выражение признательности Специальному докладчику**

47. На своем 3335-м заседании, состоявшемся 4 августа 2016 года, Комиссия, приняв проект статей о защите людей в случае бедствий, приняла путем аккламации следующую резолюцию:

*«Комиссия международного права,*

*приняв проект статей о защите людей в случае бедствий,*

*выражает Специальному докладчику, г-ну Эдуардо Валенсию Оспине, свою глубокую признательность и теплую благодарность за выдающийся вклад, внесенный им в подготовку проекта статей благодаря своей неустанной и самоотверженной работе, а также за результаты, которые были достигнуты при разработке проекта статей о защите людей в случае бедствий».*

### **E. Текст проекта статей о защите людей в случае бедствий**

#### **1. Текст проекта статей**

48. Текст проекта статей, принятый Комиссией во втором чтении на ее шестьдесят восьмой сессии, приводится ниже.

#### **Защита людей в случае бедствий**

*принимая во внимание пункт 1 а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная*

Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,

*учитывая* частоту и суровость стихийных и антропогенных бедствий и их краткосрочные и долгосрочные разрушительные последствия,

*в полной мере осознавая* основные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и сознавая, что при подобных обстоятельствах должны соблюдаться права таких лиц,

*памятуя* о фундаментальной ценности солидарности в международных отношениях и важности укрепления международного сотрудничества в отношении всех этапов бедствия,

*подчеркивая* принцип суверенитета государств и соответственно подтверждая главную роль государства, пострадавшего от бедствия, в деле оказания помощи в ликвидации его последствий,

...

## **Статья 1** **Сфера применения**

Настоящий проект статей применяется к защите людей в случае бедствий.

## **Статья 2** **Цель**

Цель настоящего проекта статей – облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия и снижение риска бедствий, с тем чтобы удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав.

## **Статья 3** **Употребление терминов**

Для целей настоящего проекта статей:

а) «бедствие» означает катастрофическое событие или ряд событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, массовому перемещению населения или крупномасштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества;

б) «пострадавшее государство» означает государство, на территории которого или на территории под юрисдикцией или контролем которого имеет место бедствие;

с) «оказывающее помощь государство» означает государство, предоставляющее помощь пострадавшему государству с его согласия;

д) «другой оказывающий помощь актор» означает компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию либо субъекта, которые предоставляют помощь пострадавшему государству с его согласия;

е) «внешняя помощь» означает персонал по ликвидации последствий бедствий, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающим помощь государством

или другим оказывающим помощь актором для ликвидации последствий бедствий;

f) «персонал по ликвидации последствий бедствий» означает гражданский или военный персонал, направленный оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь актором с целью ликвидации последствий бедствий;

g) «оборудование и товары» означает предметы снабжения, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства, телекоммуникационное оборудование и другие предметы для ликвидации последствий бедствий.

#### **Статья 4**

##### **Человеческое достоинство**

В случае бедствий достоинство, присущее человеческой личности, уважается и защищается.

#### **Статья 5**

##### **Права человека**

Лица, пострадавшие от бедствий, имеют право на уважение и защиту их прав человека в соответствии с международным правом.

#### **Статья 6**

##### **Гуманитарные принципы**

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

#### **Статья 7**

##### **Обязанность сотрудничать**

При применении настоящего проекта статей государства в соответствующих случаях сотрудничают между собой, с Организацией Объединенных Наций, с участниками Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и с другими оказывающими помощь акторами.

#### **Статья 8**

##### **Формы сотрудничества при реагировании на бедствия**

Сотрудничество при реагировании на бедствия включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области ликвидации последствий бедствий, а также предоставление персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов.

#### **Статья 9**

##### **Снижение риска бедствий**

1. Каждое государство снижает риск бедствий, принимая надлежащие меры, в том числе посредством законов и подзаконных актов, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

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

#### **Статья 10**

##### **Роль пострадавшего государства**

1. Пострадавшее государство обязано обеспечивать защиту людей и оказание помощи в ликвидации последствий бедствий на своей территории или на территории под его юрисдикцией или контролем.

2. Пострадавшему государству принадлежит главная роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой помощью в ликвидации последствий бедствий.

#### **Статья 11**

##### **Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью**

В той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал реагирования пострадавшего государства, пострадавшее государство обязано обращаться за помощью в соответствующих случаях к другим государствам, Организации Объединенных Наций и другим вероятным оказывающим помощь акторам.

#### **Статья 12**

##### **Предложения внешней помощи**

1. В случае бедствий государства, Организация Объединенных Наций и другие вероятные оказывающие помощь акторы могут предлагать помощь пострадавшему государству.

2. Когда пострадавшее государство обращается за внешней помощью посредством направления запроса другому государству, Организации Объединенных Наций или другому вероятному оказывающему помощь актору, адресат оперативно рассматривает должным образом этот запрос и информирует пострадавшее государство о своем ответе.

#### **Статья 13**

##### **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 предложение внешней помощи направлено в соответствии с настоящим проектом статей, пострадавшее государство по возможности своевременно сообщает о решении, принятом по такому предложению.

#### **Статья 14**

##### **Условия в отношении оказания внешней помощи**

Пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи условиями. Такие условия соответствуют настоящему проекту статей, применимым нормам международного права и национальному праву пострадавшего государства. Условия учитывают выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. При

определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид помощи, за которой оно обращается.

### **Статья 15**

#### **Облегчение оказания внешней помощи**

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

а) персонала по ликвидации последствий бедствий – в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения; и

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

2. Пострадавшее государство обеспечивает беспрепятственный доступ к его соответствующим законам и подзаконным актам, чтобы способствовать соблюдению национального права.

### **Статья 16**

#### **Защита персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров**

Пострадавшее государство принимает надлежащие меры для обеспечения защиты персонала по ликвидации последствий бедствий и оборудования и товаров, находящихся на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем, для цели оказания внешней помощи.

### **Статья 17**

#### **Прекращение внешней помощи**

Пострадавшее государство, оказывающее помощь государство, Организация Объединенных Наций или другой оказывающий помощь актор могут в любое время прекратить внешнюю помощь. Любое такое государство или актор, намеревающиеся прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление. Пострадавшее государство и в соответствующих случаях оказывающее помощь государство, Организация Объединенных Наций или другой оказывающий помощь актор проводят консультации по вопросу прекращения внешней помощи и порядка ее прекращения.

### **Статья 18**

#### **Соотношение с другими нормами международного права**

1. Настоящий проект статей не наносит ущерба другим применимым нормам международного права.

2. Настоящий проект статей не применяется в той мере, в какой реагирование на бедствия регулируется нормами международного гуманитарного права.

## **2. Текст проекта статей с комментариями к ним**

49. Текст проекта преамбулы и проекта статей вместе с комментариями к ним, принятый Комиссией во втором чтении, воспроизводится ниже.

## Защита людей в случае бедствий

...

*принимая во внимание пункт 1 а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации,*

*учитывая частоту и суровость стихийных и антропогенных бедствий и их краткосрочные и долгосрочные разрушительные последствия,*

*в полной мере осознавая основные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и сознавая, что при подобных обстоятельствах должны соблюдаться права таких лиц,*

*памятуя о фундаментальной ценности солидарности в международных отношениях и важности укрепления международного сотрудничества в отношении всех этапов бедствия,*

*подчеркивая принцип суверенитета государств и, соответственно, подтверждая главную роль государства, пострадавшего от бедствия, в деле оказания помощи при ликвидации его последствий,*

...

### Комментарий

- 1) Преамбула призвана служить концептуальной основой для проекта статей, в ней определен общий контекст, в котором разработана тема защиты людей в случае бедствий, и представлено принципиальное обоснование текста.
- 2) В первом пункте преамбулы делается акцент на мандат, предоставленный Генеральной Ассамблее в соответствии с пунктом 1 а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций и предусматривающий поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификации, а также на вытекающие из этого цели Комиссии международного права, как это предусмотрено в статье 1 Положения о Комиссии. В первом пункте повторяется формулировка, включенная в последние окончательные проекты, подготовленные Комиссией и содержащие преамбулу<sup>13</sup>. В нем также с самого начала прежде всего подчеркивается тот факт, что проект статей содержит элементы как прогрессивного развития, так и кодификации международного права.
- 3) Во втором пункте преамбулы обращается внимание на частоту и интенсивность стихийных и антропогенных бедствий и их разрушительные последствия, которые вызывают озабоченность международного сообщества, что привело к разработке Комиссией правовых норм. Ссылка на «стихийные и антропогенные бедствия» подчеркивает отличие настоящего проекта от других похожих документов в этой области, которые имеют более ограниченную сферу

<sup>13</sup> См. статьи о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, резолюцию 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение, и комментарий к ним в *Ежегоднике... 2001 год*, том II (Часть вторая), глава V, раздел E; и статьи по праву трансграничных водоносных горизонтов, резолюция 63/124 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 2008 года, и комментарий к ним в *Ежегоднике... 2008 год*, том II (Часть вторая), глава IV, раздел E.

применения и распространяются лишь на стихийные бедствия. Напротив, бедствия нередко возникают в результате сложных комплексов причин. Кроме того, проект статей призван охватить различные этапы цикла бедствия, и особое внимание в них уделяется реагированию и уменьшению риска бедствий. Ссылка на «краткосрочные и долгосрочные последствия» призвана показать, что в центре внимания в проекте статей находятся не только непосредственные последствия стихийного бедствия. Он также предполагает перспективный подход, включая деятельность на этапе восстановления.

4) В третьем пункте преамбулы затрагиваются основные потребности людей, жизнь, благосостояние и имущество которых пострадали в результате бедствия, и подтверждается обязательство по защите прав этих людей, которые должны соблюдаться в таких обстоятельствах, как это предусмотрено в проекте статей.

5) Четвертый пункт преамбулы напоминает об основополагающей ценности солидарности в международных отношениях, а также о важности укрепления международного сотрудничества в отношении всех этапов бедствия, причем эти две концепции являются ключевыми основаниями для данной темы и они не могут толковаться как ограничивающие суверенитет пострадавших государств и их прерогативы в рамках международного права. Использование формулировки «[в отношении] всех этапов бедствия» показывает, что в сферу охвата проекта статей входят все элементы всего цикла бедствия в зависимости от обстоятельств.

6) В последнем пункте преамбулы подчеркивается принцип суверенитета государств и подтверждается главная роль пострадавшего государства в оказании помощи по ликвидации последствий бедствия, что является одним из ключевых элементов проекта статей. Ссылка на суверенитет и главную роль пострадавшего государства задает общий контекст, с учетом которого следует понимать весь проект статей.

### **Статья 1** **Сфера применения**

Настоящий проект статей применяется к защите людей в случае бедствий.

### **Комментарий**

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

2) Проект статей охватывает *ratione materiae* права и обязанности государств, пострадавших в результате бедствия, по отношению к людям, находящимся на их территории (независимо от гражданства) или на территории под их юрисдикцией или контролем, права и обязанности третьих государств и межправительственных организаций, неправительственных организаций и других образований, имеющих возможности сотрудничать, в частности в сфере оказания помощи в ликвидации последствий бедствий, а также снижения риска бедствий. Эти права и обязанности следует рассматривать в двух плоскостях: права и обязанности государств по отношению друг к другу и права и обязан-



ности государств по отношению к лицам, нуждающимся в защите. Хотя основное внимание уделено первой группе прав и обязанностей, в проекте статей также предусмотрены, хотя и в общих чертах, права лиц, пострадавших в результате бедствий, в соответствии с международным правом. О важности защиты прав человека в ситуациях стихийных бедствий свидетельствует повышенное внимание, уделяемое этому вопросу правозащитными органами, учрежденными под эгидой Организации Объединенных Наций, а также региональными международными судами. Кроме того, как поясняется в проекте статьи 3, проект статей не ограничивается каким-либо конкретным видом бедствий. Проведение различия между стихийными и антропогенными бедствиями было бы искусственным и с трудом поддерживаемым на практике ввиду сложного взаимодействия различных причин, приводящих к бедствиям.

3) Сфера применения проекта статей *ratione personae* ограничена физическими лицами, пострадавшими в результате бедствия. Кроме того, основное внимание сосредоточено на деятельности государств и межправительственных организаций, включая организации по региональной интеграции, а также других субъектов, обладающих конкретной международной правоспособностью в сфере оказания помощи по ликвидации последствий бедствий. Действия неправительственных организаций и других частных акторов, которых в совокупности иногда именуют субъектами «гражданского общества», включены в сферу применения проекта статей только как вторичный элемент: либо в качестве непосредственных бенефициаров возложенных на государства обязанностей (например, обязанности государств сотрудничать по смыслу проекта статьи 7), либо косвенным образом в качестве субъектов национального законодательства государства, пострадавшего от бедствия, касающегося имплементации проекта статей, третьего государства или государства принадлежности организации или частного актора. За исключением случаев, когда конкретно указано иное, проект статей охватывает международное реагирование на бедствия со стороны как международных, так и внутренних акторов. Проект статей, однако, не охватывает другие виды международной помощи, такие как помощь, предоставляемая государствами своим гражданам за границей, и консульская помощь.

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, как подтверждается в проекте статьи 2, этап до бедствия входит в сферу действия проекта статей и является предметом проекта статьи 9, которая касается уменьшения риска бедствий, предотвращения бедствий и смягчения их последствий.

5) Проект статей не ограничивается с точки зрения *ratione loci* действиями непосредственно в регионе бедствия, но касается также действий в государствах, оказывающих помощь, и в транзитных государствах. Трансграничный характер бедствия также не является необходимым условием для применения проекта 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 чрезвычайной помощи даже в том случае, когда бедствие происходит только в пределах территориальных границ одного государства, либо на территории, находящейся под его юрисдикцией или контролем. В случае бедствия государства обязаны защищать всех лиц, находящихся на их территории или на территории, находящейся под их юрисдикцией или контролем, независимо не только от их гражданства, но также и от

их правового статуса. Хотя могут появиться и иные соображения, но, если не указано иное, проект статей не привязан к какому-либо определенному виду бедствия или ситуации, а предназначен для гибкого применения в целях удовлетворения потребностей, обусловленных любыми бедствиями, независимо от их трансграничного действия.

## **Статья 2**

### **Цель**

Цель настоящего проекта статей – облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия и снижение риска бедствий, с тем чтобы удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав.

### **Комментарий**

1) Проект статьи 2 конкретизирует проект статьи 1 (Сфера применения) за счет включения дополнительного разъяснения цели проекта 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 обязательно являются взаимоисключающими и целесообразнее рассматривать их в качестве взаимодополняющих. Комиссия приняла формулировку, в которой подчеркивается важность деятельности по реагированию на бедствия и уменьшению риска бедствий, которая надлежащим и эффективным образом позволяет удовлетворить «потребности» затрагиваемых лиц. При этом подобные меры реагирования или меры по снижению риска должны приниматься при полном уважении прав таких лиц.

2) Под словами «надлежащее и эффективное», которые не обязательно являются строго специальным термином, понимается действенное реагирование или снижение риска бедствий, способное удовлетворить потребности лиц, пострадавших в результате бедствия. Аналогичные формулировки можно найти в уже существующих соглашениях в контексте реагирования на стихийные бедствия. К ним, в частности, относятся такие выражения, как «эффективные и согласованные» и «незамедлительные и эффективные», содержащиеся в Соглашении Ассоциации государств Юго-Восточной Азии 2005 года о ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайном реагировании (далее «Соглашение АСЕАН»)<sup>14</sup>, а также выражение «надлежащие и эффективные», использованное в Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 года<sup>15</sup>. Учитывая контекст, в котором осуществляются 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 других положений проекта статей, в том числе проекта статьи 15. 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.

<sup>14</sup> ASEAN Document Series 2005, p. 157.

<sup>15</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, № 40906, p. 5.

3) Хотя основное внимание в проекте статей уделяется реагированию на бедствия, аспект уменьшения риска стихийных бедствий также входит в сферу его охвата и является предметом проекта статьи 9. Таким образом, проекты статей отражают общее признание в рамках международного сообщества (что недавно было подтверждено Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, принятой в 2015 году)<sup>16</sup> важной роли деятельности по уменьшению риска бедствий. Ссылка на «надлежащее и эффективное» действие, с тем чтобы «удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав», соответственно, в равной степени распространяется на реагирование в случае бедствий и уменьшение риска бедствий.

4) Комиссия решила не формулировать положение в форме общего заявления об обязанности государств, поскольку было сочтено, 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 проекта статей. Обязанности государств непосредственно рассматриваются в других положениях проекта статей.

5) Слово «облегчить» отражает видение Комиссией роли проекта статей, которую он мог бы играть в общей системе инструментов и механизмов, существующих на международном уровне в контексте оказания помощи по ликвидации последствий бедствий и снижения риска бедствий. Сложилось мнение о том, что, хотя проект статей и не может сам по себе обеспечить реагирование или снижение риска, он призван облегчить надлежащее и эффективное реагирование или снижение риска.

6) 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 с ними основные потребности, возникающие 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 6.

7) Под «затрагиваемыми лицами» понимаются люди, непосредственно пострадавшие в результате бедствия, в отличие от лиц, затронутых бедствием более косвенным образом. Это понятие было включено для того, чтобы 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 средств защиты или без помощи. Просто Комиссия не ставила своей целью определить в

<sup>16</sup> Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, принятая на третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий и одобренная Генеральной Ассамблеей в ее резолюции [69/283](#) от 3 июня 2015 года, приложение II.

проекте статей правовые нормы, применимые к таким лицам. Включение в сферу применения проекта статей уменьшения риска бедствий подразумевает, что понятие «затронутые лица» будет охватывать лиц, которые могут быть затронуты каким-либо бедствием в будущем, при этом определение осуществляется на национальном уровне на основе оценки воздействия на людей и их уязвимости.

8) Формулировка «при полном уважении их прав» нацелена на обеспечение «полного» уважения и защиты соответствующих прав, как это подтверждается в контексте прав человека в проекте статьи 5. 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. Хотя проект статей в основном предусматривает применение стандартов в области прав человека, что является предметом проекта статьи 5, ссылка на «права» относится не только к правам человека, но и, в частности, к правам, приобретенным в соответствии с внутренним законодательством.

### **Статья 3** **Употребление терминов**

Для целей настоящего проекта статей:

а) «бедствие» означает катастрофическое событие или ряд событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, массовому перемещению населения или крупномасштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества;

б) «пострадавшее государство» означает государство, на территории которого или на территории под юрисдикцией или контролем которого имеет место бедствие;

с) «оказывающее помощь государство» означает государство, предоставляющее помощь пострадавшему государству с его согласия;

д) «другой оказывающий помощь актор» означает компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию либо субъекта, которые предоставляют помощь пострадавшему государству с его согласия;

е) «внешняя помощь» означает персонал по ликвидации последствий, оборудование и товары, а также услуги, предоставляемые пострадавшему государству оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь актором для ликвидации последствий бедствий;

ф) «персонал по ликвидации последствий бедствий» означает гражданский или военный персонал, направленный оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь актором с целью ликвидации последствий бедствий;

г) «оборудование и товары» означает предметы снабжения, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства, телекоммуникационное оборудование и другие предметы для ликвидации последствий 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 3, 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 а)*

2) В подпункте а) содержится определение термина «бедствие» исключительно для целей проекта статей. Было сочтено необходимым очертить границы определения, с тем чтобы оно надлежащим образом отражало сферу применения проекта статей, установленную в проекте статьи 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, но которые не входят в сферу охвата проекта статей. Такая делимитация явствует из двух элементов этого определения: а) упор на существование катастрофического события, которое приводит к серьезному нарушению функционирования общества; и б) включение ряда квалифицирующих выражений.

3) Комиссия рассмотрела подход, избранный в Конвенции Тампере, 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 Хио-го, 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 Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в 2007 году (далее «Руководство МФОКК и КП»)<sup>17</sup>. Тем не менее Комиссия решила перенести акцент обратно на ранее сложившуюся 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 сферу политики.

4) Элемент наличия события определяется несколькими способами. В-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 Брюгге в 2003 году<sup>18</sup>, который намеренно установил такой высокий порог, чтобы исключить другие острые кризисы. Значение слова «катастрофическое» понимается как через уточнение, приведенное в последующей части определения, а именно: «...которые

<sup>17</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (Geneva, 2007).

<sup>18</sup> Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 70, Part II, Session of Bruges (2003), p. 263.

приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, массовому перемещению населения или крупномасштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества», так и с учетом сферы охвата и цели проекта статей, сформулированных в проектах статьями 1 и 2. Кроме того, говорится о «событии или ряде 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 проекта 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, т.е. в отношении того, имеет ли оно природный или техногенный характер. Кроме того, проект статей применяется в равной степени к внезапным событиям (таким, как землетрясения или цунами) и медленно протекающим явлениям (таким, как засуха или повышение уровня моря), а также к частым мелкомасштабным событиям (наводнения или оползни).

5) Понятие события дополнительно уточняется с помощью двух требований о наличии причинно-следственной связи. Во-первых, чтобы событие или ряд событий могли быть признаны «катастрофическими» по смыслу проекта 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 подпункте а). Во-вторых, характер 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 крупномасштабному материальному ущербу, но при этом серьезно не нарушило функционирование общества, следовательно, не будет соответствовать установленному требованию. Таким образом, за счет включения таких элементов, выражающих причинно-следственную связь, в определении сохраняется подход, используемый в современных документах, например в Конвенции Тампере, который заключается в том, что в качестве ключевого элемента определения рассматривается последствие события, хотя бы и в целях установления порога для применения проекта статей.

б) Определение было уточнено за счет включения элемента «массовой гибели людей», позаимствованного из принятого в 1995 году Кодекса поведения Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций по оказанию помощи в случае бедствий<sup>19</sup>. Требование о «массовой» гибели людей служит для того, чтобы исключить события, которые приводят к гибели относительно небольшого числа людей; следует помнить о том, что такие события могут, тем не менее, отвечать одному из других причинно-следственных требований. Напротив, событие, приводящее к массовой гибели людей, может само по себе соответствовать требованию наличия причинно-следственной связи и обуславливать применение проекта статей в том случае, если оно привело к серьезному нарушению функционирования общества.

<sup>19</sup> *International Review of the Red Cross*, vol. 36 (1996), № 310, annex VI.

7) 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, включая вызванные несмертельными ранениями, болезнями или другими проблемами со здоровьем, возникшими в результате бедствия. Соответственно, бедствия, в результате которых благодаря надлежащим мерам предупреждения и подготовки, а также эффективным действиям по смягчению последствий погибло относительно небольшое количество людей, но вместе с тем приведшие к серьезной дезорганизации, вызвавшей большие человеческие страдания и беды, что привело к нарушению нормального функционирования общества, будут подпадать под действие проекта статей.

8) Аналогичным образом, «массовое перемещение населения» относится к одному из других последствий значительных бедствий, а именно насильственному перемещению лиц в крупных масштабах. В совокупности с «большими человеческими страданиями и бедами» перемещение в результате наступления бедствия является одним из двух наиболее распространенных способов, с помощью которых лицо определяется как «затрагиваемое» в результате этого стихийного бедствия. В результате перемещения люди лишаются доступа к средствам существования, социальным услугам и социальной ткани. При выполнении своих обязательств, изложенных в проекте статей, государствам следует также учитывать аспект перемещения населения. Определение «массовое» было включено для учета критерия высокого порога для применения проекта статей.

9) Требование о наличии «масштабного материального или экологического ущерба» было включено Комиссией для учета широкомасштабного ущерба имуществу, средствам к существованию, физическому, социальному и культурному капиталу, а также окружающей среде, возникающему в результате крупномасштабных бедствий, и последующего нарушения функционирования общества в силу серьезных факторов, препятствующих развитию и благосостоянию общества и возникающих, как правило, вследствие причиненного вреда. Следует понимать, что проект статей охватывает не экологический или материальный ущерб как таковой, а его воздействие на людей, в связи с чем экономический ущерб в целом не рассматривается. Требование о наличии экономического ущерба может излишне ограничить сферу применения проекта статей в силу того, что исключит из него, например, деятельность по сокращению возможных человеческих жертв в результате уже причиненного экологического вреда.

10) Как уже говорилось, требование о серьезном нарушении функционирования общества служит установлению высокого порога, при помощи которого можно будет исключить из сферы применения проекта статей другие виды кризисов, таких как серьезные политические или экономические кризисы. Кроме того, такие различия в применении дополнительно подкрепляются целью проектов статей, установленной в проекте статьи 2, а также тем фактом, что применяемые меры защиты и затрагиваемые права могут быть различными и в различной степени регламентироваться другими нормами международного права, в частности международного гуманитарного права, как это указано в проекте статьи 18. Ситуация вооруженного конфликта не может сама по себе квалифицироваться как бедствие для целей настоящего проекта статей. Требование о серьезном нарушении функционирования неизбежно охватывает потенциальную возможность такого нарушения. Это означает, что принятие государством надлежащих мер по снижению риска стихийных бедствий или мер по ликвидации его последствий в соответствии с установленными планами действий в

чрезвычайных ситуациях в ответ на бедствие, которое потенциально может серьезно нарушить функционирование общества, само по себе не исключает применение проекта статей.

11) Хотя четыре 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.

12) Определение «бедствия» для целей проекта статей зависит от содержащегося в пункте 2 проекта статьи 18 уточнения о том, что проект статей не применяется в той мере, в какой реагирование на бедствия осуществляется в соответствии с нормами международного гуманитарного права.

*Подпункт b)*

13) Подпункт b), в котором дается определение термина «пострадавшее государство» для целей проекта статей, основан на определении того же термина, содержащемся в Руководстве МФОКК и КП<sup>20</sup>. Он отражает основную направленность на то, что проект статей в первую очередь адресован государствам. Он также предусматривает центральную роль, которую надлежит играть государству, пострадавшему от бедствия, как это устанавливается в проекте статьи 10.

14) 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. 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. Фраза «на территории которого или на территории под юрисдикцией или контролем которого» основана на определении «государства происхождения», приводимого в подпункте d) статьи 2 принятых в 2001 году статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности<sup>21</sup>.

15) Комиссия сочла, что государство, осуществляющее юрисдикцию или контроль над какой-либо территорией (помимо своей собственной), где происходит бедствие, также будет считаться «пострадавшим государством» для целей проекта статей. Такая возможность также подразумевается в признании в статье 18 того, что проект статей будет применяться в контексте так называемых «комплексных бедствий», которые происходят на той же территории, где имеет место вооруженный конфликт, при условии, что реагирование на такое бедствие не регулируется нормами международного гуманитарного права. В то же время это положение было специально сформулировано таким образом, чтобы явно указать на связь с территорией. Таким образом, термин «юрисдикция» не призван охватывать государства гражданства, которые могут претендовать на юрисдикцию в соответствии с международным правом в отношении отдельных лиц, пострадавших от бедствия, которое происходит за пределами их территории или территории, находящейся под их юрисдикцией или контролем. Комис-

<sup>20</sup> См. Руководство МФОКК и КП (сноска 17 выше), руководящий принцип 2, пункт 8 («государство, на чьей территории население или собственность пострадали в результате бедствия»).

<sup>21</sup> Резолюция 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение, статья 2; комментарий к ней см. *Ежегодник... 2001 год*, глава V, раздел E.



сия признала, что последствие включения государств, осуществляющих юрисдикцию или контроль, выражается в том, что в исключительных случаях речь может идти о двух затрагиваемых государствах: государстве, на территории которого происходит бедствие, и государстве, осуществляющем юрисдикцию или контроль над этой же территорией.

16) Заключительное выражение «имеет место бедствие» предназначено для того, чтобы соотнести определение термина «пострадавшее государство» с определением термина «бедствие» в подпункте а). Оно призвано обеспечить баланс между акцентом на последствия бедствия, что приведет к увеличению числа государств, которые потенциально могут рассматриваться в качестве «пострадавших государств», и акцентом на территориальный компонент (место, где произошло событие), что может привести к необоснованному исключению государств, страдающих от последствий этого бедствия, хотя это событие, строго говоря, произошло не на их территории (или территории, находящейся под их юрисдикцией или контролем). Таким образом, прямая отсылка к определению термина «бедствие» в подпункте а) приводится в знак признания того, что проект статей предусматривает комплексное определение бедствия, охватывающее как само событие, так и его последствия, и это подразумевает, что для целей проекта статей различные государства могут считаться «пострадавшими» в различных ситуациях. Оно также согласуется с подходом Комиссии к рассмотрению последствия события в качестве одного из ключевых элементов для целей установления порога для применения проектов статей<sup>22</sup>.

*Подпункт с)*

17) Определение «оказывающего помощь государства» в подпункте с) основано на определении «помогающего государства», содержащемся в Рамочной конвенции об оказании помощи в области гражданской обороны 2000 года<sup>23</sup>, при этом термин «принимающее государство» заменен на «пострадавшее государство», т.е. на термин, используемый в проекте статей и определенный в подпункте б). Выражение «оказывающее помощь государства» является отсылкой к концепции «внешней помощи», определение которой дается в подпункте е) и которая оказывается на основе обязанности сотрудничать, установленной в проекте статьи 7, рассматриваемой вместе с проектами статей 8 и 9.

18) 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 является «оказывающим помощь государством», и из этой квалификации вытекают различные юридические последствия, как это предусматривается в проекте статей, до тех пор пока пострадавшее государство не дало своего согласия в соответствии с проектом статьи 13.

*Подпункт d)*

19) Помимо статуса пострадавших и оказывающих помощь государств, в проекте статей также предпринята попытка определить статус других оказывающих помощь акторов. В настоящее время значительная часть деятельности в области уменьшения риска бедствий и ликвидации последствий бедствий осуществляется международными организациями или под их эгидой, в том числе, в частности, Организацией Объединенных Наций, а также неправительственными организациями и другими субъектами. Эта группа акторов совокуп-

<sup>22</sup> См. выше пункт 4) комментария к проекту статьи 3.

<sup>23</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, № 38131, p. 213, art. 1 (f).

но упоминается в проектах статей как «другие оказывающие помощь акторы». Эта ссылка никак не влияет на различные правовые статусы таких акторов по международному праву, что признается в проекте статей, например в проекте статьи 12<sup>24</sup>.

20) Это определение отражает комментарий к проекту статьи 7, в котором подтверждается, что термин «оказывающие помощь акторы» относится, если брать формулировку проекта статьи 7, к Организации Объединенных Наций, участникам Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и другим оказывающим помощь акторам<sup>25</sup>. Выражение «либо субъекта», которое частично заимствовано из Соглашения АСЕАН<sup>26</sup>, было добавлено в знак признания того факта, что не все акторы, которые задействованы в усилиях по ликвидации последствий бедствия, могут быть отнесены к той или иной указанной категории. В частности, это выражение следует понимать как означающее таких субъектов, как Движение Красного Креста и Красного Полумесяца.

21) Для целей проекта статей Комиссия толкует определение «другие оказывающие помощь акторы» как включающее тех из них, которые являются внешними по отношению к пострадавшему государству<sup>27</sup>. Соответственно, деятельность национальных неправительственных организаций, например, этим определением не охватывается. Точно так же национальный актор в этой связи не подпадает под сферу применения проектов статей на том основании, что он заручился или предпринял попытку заручиться помощью зарубежных субъектов.

22) Как и в случае с приводимым в подпункте с) определением понятия «оказывающее помощь государство», заключительные слова «которые предоставляют помощь пострадавшему государству с его согласия» являются ссылкой на центральную роль, которую в проекте статей играет согласие, в соответствии с проектом статьи 13. Они также включены в знак признания широкого диапазона деятельности, которая, как правило, проводится соответствующими субъектами в контексте как уменьшения риска бедствий, так и ликвидации последствий бедствий и которая регламентируется проектом статей.

*Подпункт e)*

23) В подпункте e) определяется вид помощи, которую согласно проекту статей обеспечивают оказывающие помощь государства или другие оказывающие помощь акторы пострадавшему государству в рамках сотрудничества, предусматриваемого в проекте статьи 8.

24) Формулировка основана как на Руководящих принципах использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий (также известных как Ословские руководящие принципы или Руководящие принципы Осло)<sup>28</sup>, так и на Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 года<sup>29</sup>. Термин «материалы», содержащийся в Ословских руководящих принципах, был заменен на термин

<sup>24</sup> См. ниже пункт 4) комментария к проекту статьи 12.

<sup>25</sup> См. ниже пункт 1) комментария к проекту статьи 7. См. также Руководство МФОКК и КП (сноска 17 выше), руководящее положение 2.14 (определение термина «оказывающий помощь субъект»).

<sup>26</sup> Статья 1, пункт 1 (определение термина «оказывающее помощь образование»).

<sup>27</sup> См. ниже пункт 2) комментария к проекту статьи 14.

<sup>28</sup> УКГВ, *Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий* («Ословские руководящие принципы») 2006 года, пересмотренные 1 ноября 2007 года.

<sup>29</sup> См. пункт d) статьи 1 (определение «помощи»).

«оборудование и товары», используемый в проекте статей и определенный в подпункте g).

25) Выражение «предоставляемые пострадавшему государству оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь актором» подтверждает характер правовых отношений между оказывающим помощь государством или актором и пострадавшим государством, как это предусмотрено в проекте статей.

26) Заключительная фраза призвана разъяснить цель, с которой может оказываться внешняя помощь, а именно «для ликвидации последствий бедствий». Комиссия исходила из того понимания, что концепция «внешней помощи», по определению, применяется конкретно к этапу реагирования. Хотя она сформулирована в технических терминах, связанных с реагированием на бедствия, согласно существующему пониманию она согласуется с общей целью проекта статей, изложенной в проекте статьи 2, а именно «облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия... с тем чтобы удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав».

*Подпункт f)*

27) Данный подпункт содержит определение кадрового компонента внешней помощи, предоставляемой оказывающими помощь государствами или другими оказывающими помощь акторами. В определении указываются два вида персонала, которые, как правило, направляются для целей ликвидации последствий бедствий, а именно «гражданский» или «военный» персонал<sup>30</sup>. Ссылка на последнюю категорию была включена под влиянием, помимо прочего, двустороннего договора между Грецией и Российской Федерацией 2000 года<sup>31</sup> и призвана констатировать важную роль, которую играет военный персонал в качестве одной из категорий персонала в рамках ликвидации последствий бедствий. 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 акторами. Тот факт, что речь идет об альтернативных возможностях, доступных некоторым, но не всем оказывающим помощь субъектам (включая государства), подтверждается включением во фразу передающего смысл альтернативного выбора союза («или»).

28) 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 g), для выполнения соответствующих функций.

29) С помощью слова «направленный» устанавливается связь между оказывающим помощь актором, будь то государство или другой актор, и соответствующим персоналом. Комиссия решила не включать фразу «действующий от имени», с тем чтобы не предрешать вопроса о применении норм международ-

<sup>30</sup> См. Ословские руководящие принципы (сноска 28 выше), руководящий принцип 5.

<sup>31</sup> Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Греческой Республики о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций от 21 февраля 2000 года, статья 1 (определение термина «группа по оказанию помощи»).

ного права, касающихся присвоения поведения государствам или международным организациям<sup>32</sup>, принимая во внимание главную роль пострадавшего государства в соответствии с пунктом 2 проекта статьи 10.

*Подпункт g)*

30) Как указывается в подпункте е), «оборудование» и «товары» являются одним из ключевых компонентов вида внешней помощи, предусмотренного в проекте статей. Формулировка заимствована из комментария к проекту статьи 15<sup>33</sup>, а также из резолюции Института международного права об оказании гуманитарной помощи<sup>34</sup>. Соответствующий перечень охватывает виды материалов, которые, по общему признанию, необходимы для ликвидации последствий бедствий. Тот факт, что этот перечень не является исчерпывающим, подтверждается ссылкой на «другие предметы».

31) В целом предусматривается два вида материалов: техническое «оборудование», необходимое персоналу, оказывающему помощь при ликвидации последствий бедствий, для выполнения его функций, как с точки зрения его собственного жизнеобеспечения, так и с точки зрения того, что ему необходимо для оказания помощи, такое как предметы снабжения, инструменты, физические и электронные приспособления, механизмы и телекоммуникационное оборудование; и «товары», необходимые для выживания и удовлетворения насущных потребностей жертв бедствий, такие как продукты питания, питьевая вода, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежда и постельные принадлежности. Поисковые собаки конкретно указаны в выражении «специально обученные животные», которое заимствовано из специального приложения J к Международной конвенции об упрощении и согласовании таможенных процедур (Киотская конвенция)<sup>35</sup>. Комиссия сочла это определение достаточно гибким для целей включения также и услуг, которые могут предоставляться персоналом, участвующим в ликвидации последствий бедствий.

**Статья 4**  
**Человеческое достоинство**

В случае бедствий достоинство, присущее человеческой личности, уважается и защищается.

**Комментарий**

1) В проекте статьи 4 затрагивается принцип уважения человеческого достоинства в контексте как реагирования на бедствия, так и снижения риска бедствий. Уважение человеческого достоинства является ключевым принципом, который обуславливает международное право прав человека и лежит в его ос-

<sup>32</sup> См. статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, 2001 год, резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года, приложение, статьи 4–9 (комментарий к ним см. *Ежегодник... 2001 год*, том II (Часть вторая), и исправление, глава IV, раздел E) и статьи об ответственности международных организаций, 2011 год, резолюция 66/100 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 2011 года, приложение, статьи 6–7 (комментарий к ним см. *Ежегодник... 2001 год*, том II (Часть вторая), и исправление, глава V, раздел E).

<sup>33</sup> См. ниже пункт 5) комментария к проекту статьи 15.

<sup>34</sup> См. сноску 18 выше.

<sup>35</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 950, № 13561, p. 269, измененная Протоколом о внесении поправки в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2370, № 13561, p. 27 (определение «поставки помощи»).

нове. В контексте защиты лиц в случае бедствий уважение человеческого достоинства представляет собой руководящий принцип в связи с любыми мерами, которые должны быть приняты как в контексте предоставления помощи по ликвидации последствий бедствий и снижения риска бедствий, так и в ходе непрерывной эволюции положений соответствующего законодательства. Комиссия сочла центральную роль этого принципа в отношении защиты людей в случае бедствий достаточным основанием для включения в текст проекта статей «человеческого достоинства» в качестве отдельного независимого положения.

2) Принцип уважения человеческого достоинства служит опорой для международных договоров о правах человека и рассматривается в качестве краеугольного камня права прав человека. Подтверждение «достоинства и ценности человеческой личности» содержится в преамбуле к Уставу Организации Объединенных Наций, тогда как в преамбуле к Всеобщей декларации прав человека 1948 года<sup>36</sup> указывается, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи... является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Подтверждение принципа уважения достоинства, присущего человеческой личности, также присутствует в Международном пакте о гражданских и политических правах<sup>37</sup>, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах<sup>38</sup>, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>39</sup>, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>40</sup>, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания<sup>41</sup>, Конвенции о правах ребенка<sup>42</sup> и Конвенции о правах инвалидов<sup>43</sup>. Этот принцип является основополагающим в области международного гуманитарного права. Понятие достоинства человеческой личности признано в пункте 1 с) общей статьи 3 Женевских конвенций о защите жертв войны (далее «Женевские конвенции 1949 года»)<sup>44</sup>, в статьях 75 и 85 Протокола I<sup>45</sup> и в статье 4 Протокола II<sup>46</sup>.

<sup>36</sup> Резолюция 217 (III) (A) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

<sup>37</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, p. 171, пункты преамбулы и статья 10, пункт 1.

<sup>38</sup> Ibid., vol. 993, № 14531, p. 3, пункты преамбулы и статья 13, пункт 1.

<sup>39</sup> Ibid., vol. 660, № 9464, p. 195, пункты преамбулы.

<sup>40</sup> Ibid., vol. 1249, № 20378, p. 13, пункты преамбулы.

<sup>41</sup> Ibid., vol. 1465, № 24841, p. 85, пункты преамбулы.

<sup>42</sup> Ibid., vol. 1577, № 27531, p. 3, пункты преамбулы; статья 23, пункт 1; статья 28, пункт 2; статья 37; и статьи 39–40.

<sup>43</sup> Ibid., vol. 2515, № 44910, p. 3, статья 37

<sup>44</sup> Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Женева, 12 августа 1949 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, № 970, p. 31 (Женевская конвенция I); Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и потерпевших кораблекрушение членов вооруженных сил на море (Женева, 12 августа 1949 года), *ibid.*, № 971, p. 85 (Женевская конвенция II); Женевская конвенция об обращении с военнопленными (Женева, 12 августа 1949 года), *ibid.*, № 972, p. 135 (Женевская конвенция III); и Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (Женева, 12 августа 1949 года), *ibid.*, № 973, p. 287 (Женевская конвенция IV), общая статья 3, пункт 1 (где отмечается запрет «посягательства на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение»).

<sup>45</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), 1977 год, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, № 17512, p. 3, статья 75, пункт 2 b) (где отмечается запрет «надругательства над человеческим достоинством, в частности унижительного и оскорбительного обращения, принуждения к проституции или

3) Понятие человеческого достоинства также образует основу многочисленных договоров на международном уровне, направленных на предоставление гуманитарной помощи в случае бедствий. В Руководстве МФОКК и КП указывается, что «[п]редоставление помощи субъектам и их персоналу должно... неизменно сопровождаться уважением человеческого достоинства лиц, пострадавших в результате бедствий»<sup>47</sup>. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 45/100 от 14 декабря 1990 года заявила, что «оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей и посягательство на человеческое достоинство»<sup>48</sup>. Институт международного права также указывал на то, что неоказание гуманитарной помощи тем, кто пострадал в результате бедствий, представляет собой «посягательство на человеческое достоинство»<sup>49</sup>.

4) Точная формулировка этого принципа, принятая Комиссией, а именно «достоинство, присущее человеческой личности», взята из преамбулы к Международному пакту 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<sup>50</sup> и Американская конвенция о правах человека<sup>51</sup>.

5) Это положение не содержит конкретного указания на соответствующих акторов. Можно считать, что оно применяется только к государствам, но не обязательно к «другим оказывающим помощь акторам», поскольку существуют различные правовые подходы к юридическим обязательствам негосударственных субъектов в соответствии с международным правом в отношении защиты человеческого достоинства пострадавших лиц. Тем не менее это положение следует понимать как применимое к оказывающим помощь государствам и тем оказывающим помощь акторам (по смыслу проекта статьи 3), которые способны приобрести юридические обязательства по международному праву. Комиссия признает роль, которую играют как пострадавшие государства, так и оказывающие помощь государства при принятии мер реагирования в случае бедствий и мер по снижению риска бедствий (что является предметом проектов статей 9-16). Большая часть деятельности по реагированию на бедствия и определенная часть деятельности по снижению риска бедствий осуществляются через

---

непристойного посягательства в любой его форме)), статья 85, пункт 4 с) («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).

<sup>46</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), 1977 год, *ibid.*, № 17513, р. 609, пункт 2 е) статьи 4 (где отмечается запрет «надругательства над человеческим достоинством, в частности унижительного и оскорбительного обращения, изнасилования, принуждения к проституции или непристойного посягательства в любой форме»).

<sup>47</sup> Принципы МФОКК и КП (см. сноску 17 выше), руководящий принцип 4, пункт 1.

<sup>48</sup> Пункт преамбулы.

<sup>49</sup> Резолюция о гуманитарной помощи (см. сноску 18 выше), статья II, пункт 1.

<sup>50</sup> См. пункт с) статьи 37 (в котором отмечается, в частности: «Государства-участники обеспечивают, чтобы... каждый лишенный свободы ребенок пользовался гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности»).

<sup>51</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1144, № 17955, р. 123 (пункт 2 статьи 5, в котором отмечается, в частности, что «со всеми лицами, лишенными свободы, следует обращаться на основе уважения достоинства, присущего человеческой личности»).

органы межправительственных организаций, неправительственные организации и другие негосударственные субъекты, такие как МФОКК<sup>52</sup>.

б) Слова «уважается и защищается» согласуются с современной доктриной и правовой практикой в области международного права прав человека. Эта формула используется в ряде документов, касающихся ликвидации последствий бедствий, включая Ословские руководящие принципы<sup>53</sup>, Мохонкские критерии<sup>54</sup>, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>55</sup> и Руководящие принципы, касающиеся права на гуманитарную помощь<sup>56</sup>. В совокупности термины «уважать» и «защищать» 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 акторы, 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 помощи по ликвидации последствий бедствий, как это отражено в пункте 2 проекта статьи 10. Кроме того, каждое государство должно руководствоваться необходимостью уважать и защищать достоинство, присущее человеческой личности, при принятии мер по уменьшению риска бедствий, как это предусмотрено в проекте статьи 9.

7) Общая формулировка «[в] случае бедствий», которая совпадает с формулировкой, используемой в проекте статьи 1, отражает общую сферу применения проекта статей, которая включает меры по уменьшению риска стихийных бедствий.

## **Статья 5 Права человека**

Лица, пострадавшие от бедствий, имеют право на уважение и защиту их прав человека в соответствии с международным правом.

<sup>52</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10)*, приложение С, пункт 28.

<sup>53</sup> Ословские руководящие принципы (см. сноску 28 выше), пункт 20 (где отмечается, что «достоинство и права всех жертв должны уважаться и защищаться»).

<sup>54</sup> J. M. Ebersole, «The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance» («Mohonk Criteria»), *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (где отмечается, что «[д]остоинство и права всех жертв должны уважаться и защищаться»).

<sup>55</sup> *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»).

<sup>56</sup> 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»).



## Комментарий

1) В проекте статьи 5 отражено широкое правомочие на защиту прав человека, которым обладают лица, пострадавшие от бедствий. Также он служит напоминанием об обязанности государств обеспечивать соблюдение всех соответствующих обязательств в области прав человека, применимых как на этапе самого бедствия, так и на этапе, предшествующем бедствию. Комиссия признает тесную взаимосвязь между правами человека и отраженным в проекте статьи 4 принципом уважения человеческого достоинства, причем эта взаимосвязь еще более усиливается за счет близкого соседства двух проектов статей.

2) Общая ссылка «на права человека» охватывает обязательства в области прав человека, установленные в соответствующих международных соглашениях и отраженные в нормах международного обычного права. Оптимальные виды практики в области защиты прав человека, включенные в тексты необязательного характера на международном уровне, в том числе, среди прочего, в Оперативные руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета по защите людей в условиях стихийных бедствий<sup>57</sup> и в Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>58</sup>, служат для адаптации действующих обязательств в области прав человека к конкретной ситуации бедствия. Предусматривается также защита согласно национальному праву (например, защита, установленная конституционным правом многих государств). В принятой Комиссией формулировке обозначен широкий спектр обязательств в отношении прав человека, но при этом не делается попытка конкретизировать, дополнить или уточнить эти обязательства.

3) Как разъясняется в пункте 3) комментария к проекту статьи 1, сфера применения данных проектов статей *ratione personae* охватывает деятельность государств и международных организаций, в том числе организаций по региональной интеграции, а также других субъектов, обладающих конкретной международной правоспособностью в области оказания помощи при ликвидации последствий бедствий. Комиссия понимает, что и сфера применения, и содержание обязательства защищать права человека лиц, пострадавших в результате бедствий, среди этих акторов будут существенно различаться. Нейтральную формулировку, принятую Комиссией, следует трактовать исходя из понимания того, что пострадавшие государства, оказывающие помощь государства и различные другие оказывающие помощь акторы соответственно будут нести разные обязательства.

4) В данном проекте статьи признается право пострадавших лиц на «уважение и защиту» их прав человека, которое продолжает применяться и в условиях бедствий. Эта формулировка созвучна формулировке проекта статьи 4 о достоинстве человеческой личности, что дополнительно подтверждает связь между двумя этими положениями. Ссылка на понятие «защиты», обычно встречающееся в действующих международных инструментах по защите прав человека, вкупе со ссылкой на «уважение» составляет целостную формулировку, которая описывает характер и объем возложенных на государства обязательств и должна трактоваться через призму ссылки на «полное уважение их прав» из проекта статьи 2. Таким образом, обязательства государств не ограничиваются лишь недопущением посягательства на права людей («уважение»), но могут также рас-

<sup>57</sup> Межучрежденческий постоянный комитет, *Оперативное руководство МУПК по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях* (Washington, D.C., Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2011).

<sup>58</sup> См. сноску 55 выше.



пространяться, как того требуют соответствующие нормы, и на «защиту»<sup>59</sup> их прав, в частности путем принятия различных мер (от пассивного невмешательства до активного обеспечения удовлетворения индивидуальных потребностей), зависящих от конкретных обстоятельств. Учитывая сферу применения проекта статей, установленную в проекте статьи 2, такие меры также включают в себя предупреждение и недопущение создания условий, которые могут привести к нарушению прав человека<sup>60</sup>.

5) Комиссия сочла нецелесообразным составлять исчерпывающий перечень всех потенциально применимых прав из опасения, что наличие такого перечня может привести к возникновению ошибочного мнения о том, что не указанные в нем права не являются применимыми.

6) Особенное значение имеет право на жизнь по смыслу пункта 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, если какое-либо государство отказывается принимать позитивные меры для предотвращения или реагирования на бедствия, которые приводят к гибели людей<sup>61</sup>. Кроме того, предполагалось, что некоторые из соответствующих прав представляют собой экономические и социальные права, которые государства – участники Пакта об экономических, социальных и культурных правах и других применимых конвенций обязаны осуществлять постепенно, в том числе права, предусматривающие минимальные основные обязательства (в связи с предоставлением необходимых продуктов питания, основных медицинских услуг, необходимого крова и жилья и обучения детей) и сохраняющиеся даже в ситуации бедствия. Другие применимые права включают, в частности, право на получение гуманитарной помощи; права наиболее уязвимых групп населения (предусмотренные в проекте статьи 6) на учет их особых потребностей в защите и помощи; право местного населения на участие в планировании и проведении мероприятий по снижению риска, принятию мер реагирования и восстановлению; и право всех лиц, перемещенных в результате бедствий, на получение помощи в долгосрочном урегулировании ситуации, связанной с их перемещением, на недискриминационной основе. Ссылки на конкретные права при необходимости можно также найти в некоторых комментариях к другим проектам статей<sup>62</sup>.

7) В данном проекте статьи вопрос о том, как следует осуществлять эти права, намеренно оставлен открытым для его решения с учетом соответствующих норм международного права. Подразумевается, что при применении прав нередко существует некая свобода усмотрения, обусловленная серьезностью последствий бедствия и зависящая от соответствующих норм, признающих или устанавливающих такие права. Более того, Комиссия сочла, что ссылка на «права человека» охватывает как права, так и ограничения, существующие в области международного права прав человека. Соответственно, ссылка на «права человека» относится к международному праву прав человека в целом, включая, в частности, вопрос о правах, допускающих или не допускающих отступления. Само по себе данное положение предусматривает право пострадавшего государства на приостановление или отступление, если оно признано в соот-

<sup>59</sup> См. Европейский суд по правам человека, *Budayeva and Others v. Russia*, № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02, ECHR 2008-II.

<sup>60</sup> См., например, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (сноска 55), приложение, принцип 5.

<sup>61</sup> См. также Оперативное руководство Межучрежденческого постоянного комитета по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях, 2006 год (A/HRC/4/38/Add.1, приложение). См. также пункты 2) и 3) комментария к проекту статьи 6.

<sup>62</sup> См., например, пункты. 4)–5) комментария к проекту статьи 11 ниже.

ветствии с действующими международными соглашениями, что также подтверждается заключительными словами «в соответствии с международным правом».

8) Заключительная отсылка «в соответствии с международным правом» также служит напоминанием о том, что могут существовать и другие нормы международного права (например, в отношении беженцев и внутренне перемещенных лиц), имеющие отношение к правам лиц, пострадавших от бедствий; такая возможность предусматривается и в проекте статьи 18.

### **Статья 6** **Гуманитарные принципы**

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

### **Комментарий**

1) В проекте статьи 6 устанавливаются ключевые гуманитарные принципы, относящиеся к защите людей в случае бедствий. Комиссия не сочла необходимым определять, являются ли эти принципы также общими принципами международного права, отметив, что применение данных принципов не исключает применение других соответствующих принципов международного права. Проект статьи признает их значимость в соответствующих случаях оказания помощи при ликвидации последствий бедствий и снижения риска бедствий.

2) Принципы гуманности, нейтральности и беспристрастности являются стержневыми принципами, которые признаны основополагающими при оказании гуманитарной помощи<sup>63</sup>. Эти принципы также являются ключевыми для положений законодательства, применимых к мерам по ликвидации последствий бедствий. Например, в своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея отмечает, что «[г]уманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности»<sup>64</sup>.

3) Принцип гуманности является ключевым принципом защиты людей в международном праве. Он представляет собой элемент как международного гуманитарного права, так и международного права прав человека и лежит в основе разработки 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<sup>65</sup>. Однако Международный Суд в деле *О проливе Корфу* (существо дела) подтвердил, что среди общих и широко признанных принципов «элементарные соображения гуманно-

<sup>63</sup> См. обсуждение, приведенное в Меморандуме секретариата (A/CN.4/590), пункт 11.

<sup>64</sup> Приложение, пункт 2.

<sup>65</sup> См. пункт 1 статьи 3 (предусматривающий, 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 других аналогичных критериев»).

сти в мирное время должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»<sup>66</sup>. В комментарии к принципам Красного Креста Пикте приписывает принципу гуманности три составляющие: «предотвращать и облегчать страдания; защищать жизнь и здоровье; и обеспечивать уважение к человеку»<sup>67</sup>. В конкретном контексте ликвидации последствий бедствий Руководящие принципы Осло и Мохонкские критерии гласят, что, исходя из принципа гуманности, необходимо «пытаться уменьшить страдания людей, где бы они ни имели место»<sup>68</sup>.

4) Хотя принцип нейтральности берет начало в праве вооруженных конфликтов, этот принцип применим и в других отраслях права. В контексте гуманитарной помощи принцип нейтральности 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»<sup>69</sup>. Принцип нейтральности как таковой указывает на аполитичный характер мер реагирования на бедствия и подтверждает, что гуманитарная деятельность не может использоваться в целях, отличных от целей реагирования на конкретное бедствие. Согласно этому принципу интересы людей, пострадавших в результате бедствий, должны иметь первостепенное значение для пострадавшего государства и любых других задействованных акторов при принятии мер реагирования на бедствия. Соблюдение принципа нейтральности является ключевым фактором содействия надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, как это предусмотрено в проекте статьи 2.

5) Принцип беспристрастности охватывает три принципа: недискриминации, соразмерности и собственно беспристрастности. В силу рассматриваемых ниже причин принцип недискриминации формулируется Комиссией не только как элемент проекта статьи 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 лицам определялось исключительно их нуждами. Принцип соразмерности предусматривает, что меры реагирования на бедствия должны быть соразмерны масштабам этого бедствия и потребностям пострадавших лиц. Этот принцип также действует в качестве механизма распределения, в соответствии с которым при оказании помощи внимание уделяется наиболее неотложным нуждам людей. Сам принцип беспристрастности отражает требование о том, что при принятии мер реагирования на бедствия не следует проводить субъективных различий между людьми. Так, в комментарии к Дополнительному протоколу I к Женевским конвенциям беспристрастность определяется как «моральное качество, которое должно присутствовать у человека или организации, призванных действовать на благо страдающих»<sup>70</sup>. Например, в Проекте

<sup>66</sup> *Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C.J. Reports 1949*, p. 4 at p. 22.

<sup>67</sup> Jean 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 доступно по адресу <http://www.icrc.org>.

<sup>68</sup> Руководящие принципы Осло (см. сноску 28 выше), пункт 20; Мохонкские критерии (см. сноску 54 выше), пункт 196.

<sup>69</sup> Там же.

<sup>70</sup> См. C. Pilloud and others, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva, International Committee of the Red Cross, 1987), paras. 2800–2801 (цитата из «Основопологающих принципов Красного Креста», провозглашенных в резолюции VIII, принятой на 20-й Международной конференции

международного руководства для операций гуманитарной помощи предусматривается, что «[г]уманитарную помощь следует предоставлять на беспристрастной основе всем остро в ней нуждающимся»<sup>71</sup>. В целом принцип беспристрастности требует, чтобы меры реагирования на бедствия были направлены на обеспечение полного уважения к пострадавшим и удовлетворение их потребностей, причем таким образом, чтобы приоритет отдавался потребностям лиц, находящихся в особо уязвимом положении.

6) Принцип недискриминации, применимый также в контексте снижения риска бедствий, отражает естественное равенство всех людей и непреклонную убежденность в том, что между ними нельзя проводить никаких неблагоприятных различий. Неисчерпывающий перечень запретных мотивов для дискриминации включает в себя этническое происхождение, пол, национальность, политические убеждения, расу, вероисповедание и инвалидность<sup>72</sup>. 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, которая гласит, что гуманитарную помощь следует предлагать и распределять «без какой бы то ни было дискриминации по запретным мотивам»<sup>73</sup>. В Руководстве МФОКК и КП также конкретно указано, что помощь следует предоставлять пострадавшим в результате бедствия лицам без «какого-либо неблагоприятного различия (как то по признаку национальности, расы, этнического происхождения, религиозных верований, класса, пола, инвалидности, возраста и политических убеждений)»<sup>74</sup>.

7) Принцип недискриминации не следует понимать как исключаящий вероятность «позитивной дискриминации» в соответствующих случаях. Эту позицию отражает выражение «с учетом потребностей лиц, находящихся в особо уязвимом положении», содержащееся в проекте статьи 6. Термин «уязвимое положение» применим как к группам лиц, так и к отдельным лицам. По этой причине предпочтение было отдано нейтральному выражению «уязвимое положение», а не выражениям «уязвимые группы» или «уязвимые лица». Уточняющее слово «особо» было использовано в результате признания того факта, что лица, пострадавшие в результате бедствия, по определению являются уязвимыми. Конкретное выражение «особо уязвимое положение» заимствовано из пункта 3 а) статьи 4 Руководства МФОКК и КП, в котором говорится об особых потребностях «женщин и особо уязвимых групп, которые могут включать в себя детей, перемещенных лиц, пожилых людей, инвалидов и лиц, инфицированных ВИЧ и страдающих другими тяжелыми заболеваниями»<sup>75</sup>. Это уточнение также

Красного Креста, Вена, 1965 год), и Pictet, *Commentary* (см. сноску 67 выше), pp. 33–51.

<sup>71</sup> P. MacAlister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* (Heidelberg, Germany, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991), para. 6 (a).

<sup>72</sup> См., в частности: Женевские конвенции 1949 года, пункт 1 общей статьи 3; Всеобщая декларация прав человека, 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. См. также: Международная конвенция о правах инвалидов, статья 5, и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, № 39481, p. 3), art. 7.

<sup>73</sup> Резолюция о гуманитарной помощи (см. сноску 18 выше), пункт 3 статьи II.

<sup>74</sup> Руководство МФОКК и КП (см. сноску 17 выше), пункт 2 b) статьи 4.

<sup>75</sup> Там же, пункт 3 а) статьи 4.

отражено в принятой Институтом международного права резолюции о гуманитарной помощи, в которой содержится ссылка на требование принимать во внимание нужды «наиболее уязвимых людей»<sup>76</sup>. Аналогично Генеральная Ассамблея в своей резолюции 69/135 от 12 декабря 2014 года, просила

«государства-члены, соответствующие гуманитарные организации системы Организации Объединенных Наций и других соответствующих участников гуманитарной деятельности содействовать обеспечению гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин на всех этапах гуманитарного реагирования, включая обеспечение готовности к бедствиям и оценку потребностей, и учитывать конкретные гуманитарные потребности и факторы уязвимости всех групп пострадавшего населения, в частности девочек, мальчиков, женщин, пожилых людей и инвалидов, в том числе при разработке и осуществлении программ уменьшения опасности бедствий, гуманитарной деятельности с последующим восстановлением и реконструкции на этапе после завершения чрезвычайной гуманитарной ситуации, и в этой связи поддерживает усилия по обеспечению всестороннего учета гендерных аспектов...»<sup>77</sup>.

Комиссия решила не включать в сам проект статьи перечень уязвимых групп, признавая относительный характер любой уязвимости. Важно было не столько составить строгую выборку особо уязвимых подгрупп из более широкой группы лиц, пострадавших или способных пострадать в результате бедствия, сколько признать, что принцип недискриминации включает в себя позитивное обязательство уделять особое внимание потребностям людей, находящихся в особо уязвимом положении. Термин «особо уязвимое положение» намеренно не ограничен и включает в себя не только категории лиц, которые, как указано выше, обычно связываются с этим понятием, но и других возможных отдельных лиц (например, неграждан), которые могут оказаться особо уязвимыми в результате наступления бедствия.

8) Слова «с учетом» толкуются Комиссией в широком смысле, который, в частности, распространяется на доступность информации и участие общественности, в том числе на участие уязвимых групп в процессе разработки, осуществления, контроля и оценки помощи в случае бедствий и в процессе подготовки к возможному бедствию.

9) Комиссия учитывала, что бедствия по-разному зачастую затрагивают женщин, девочек, мальчиков и мужчин. Во многих ситуациях вследствие гендерного неравенства ограничиваются возможности влияния и воздействия женщин и девочек на решения, определяющие их жизнь, а также их доступ к таким ресурсам, как финансы, продовольствие, сельскохозяйственная продукция, земля и собственность, технологии, образование, здравоохранение, безопасное жилье и занятость. У женщин и девочек выше вероятность в несопоставимо большей степени пострадать от бедствий и подвергнуться рискам, в том числе риску гибели, утраты средств к существованию и гендерного насилия во время и после бедствий. Все шире признается, что женщины и девочки (наряду с мужчинами и мальчиками) обладают навыками и возможностями для подготовки к кризисным ситуациям, реагирования на них и восстановления после них, в качестве полноправных субъектов и партнеров как в деятельности по снижению риска бедствий, так и в гуманитарной деятельности. Возможности и знания женщин и девочек играют значительную роль в наращивании потенциа-

<sup>76</sup> Резолюция о гуманитарной помощи (см. сноску 18 выше), пункт 3 статьи II.

<sup>77</sup> См. пункт 32.

ла противодействия бедствиям среди отдельных лиц и сообществ. Важность принятия гендерно-ориентированного подхода к управлению рисками бедствий, признается, в частности, в Хиогской рамочной программе действий «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин» на 2005–2015 годы<sup>78</sup> и в Сендайской рамочной программе<sup>79</sup>.

### Статья 7

#### Обязанность сотрудничать

При применении настоящего проекта статей государства в соответствующих случаях сотрудничают между собой, с Организацией Объединенных Наций, с участниками Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и с другими оказывающими помощь акторами.

#### Комментарий

1) Для защиты людей в случае бедствий крайне важно эффективное международное сотрудничество. Обязанность сотрудничать прочно утвердилась в качестве принципа международного права и зафиксирована в многочисленных международных инструментах. Она закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций, в частности со ссылкой на гуманитарный контекст, через призму которого рассматривается защита людей в случае бедствий. В пункте 3 статьи 1 Устава четко указано, что одна из целей Организации заключается в том, чтобы:

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

В статьях 55 и 56 Устава 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; и

<sup>78</sup> A/CONF.206/6 и Corr.1, глава I, резолюция 2, пункт 13 d): «Во все меры политики, планы и процессы принятия решений в области управления риском бедствий, в том числе применительно к оценке риска, раннему предупреждению, управлению информацией, образованию и подготовке, следует интегрировать гендерную проблематику».

<sup>79</sup> Пункт 19 d): «Снижение риска бедствий требует вовлеченности и партнерского взаимодействия на уровне всего общества. Для этого необходимо также расширить возможности и обеспечить инклюзивное, доступное и недискриминационное участие при уделении особого внимания тем, кто больше всех страдает от бедствий, особенно малообеспеченным категориям населения. Все стратегии и практическая деятельность должны осуществляться с учетом таких факторов, как пол, возраст, наличие или отсутствие инвалидности и культурные особенности; необходимо поощрять инициативность женщин и молодежи. В этом контексте особое внимание следует уделять улучшению организованной добровольной деятельности граждан».

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

Статья 56 Устава 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»<sup>80</sup>.

2) Сотрудничество приобретает особое значение в связи с международным правом прав человека и обязательствами, взятыми на себя государствами. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах прямо указано, что международное сотрудничество является средством осуществления закрепленных в нем прав<sup>81</sup>. Это было подтверждено и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его общих замечаниях, касающихся осуществления конкретных прав, гарантируемых Пактом<sup>82</sup>. Международному сотрудничеству было отведено особое место в принятой в 2006 году Конвенции о правах инвалидов, которая вновь подтверждает существующие международные обязательства в отношении инвалидов «в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия»<sup>83</sup>.

3) Что касается сотрудничества в контексте помощи при ликвидации последствий бедствий, то в резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея признала, что:

«Масштабы и продолжительность многих чрезвычайных ситуаций могут превышать возможности реагирования на них многих пострадавших стран. Поэтому огромное значение имеет международное сотрудничество в целях борьбы с чрезвычайными ситуациями и укрепления возможностей реагирования на них пострадавших стран. Такое сотрудничество должно осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами...»<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение, пункт 1.

<sup>81</sup> Статьи 11, 15, 22 и 23.

<sup>82</sup> См., в частности, замечания общего порядка № 2 (E/1990/23-E/C.12/1990/3, приложение III), № 3 (E/1991/23-E/C.12/1990/8, приложение III), № 7 (E/1998/22-E/C.12/1997/10, приложение IV), № 14 (E/2001/22-E/C.12/2000/21) и № 15 (E/2003/22-E/C.12/2002/13, приложение IV).

<sup>83</sup> Статья 11.

<sup>84</sup> Приложение, пункт 5.



Кроме того, что касается сотрудничества в контексте снижения риска бедствий, в пункте 19 а) руководящих принципов Сендайской рамочной программы указано, что «каждое государство несет главную ответственность за предотвращение и снижение риска бедствий, в том числе в рамках сотрудничества на международном, региональном, субрегиональном, трансграничном и двустороннем уровнях». Помимо этого, существует множество договоров, представляющих особый интерес с точки зрения защиты людей в случае бедствий и свидетельствующих о важности международного сотрудничества в борьбе с последствиями бедствий. Эти инструменты не только сами по себе являются результатом сотрудничества, но и в целом отражают в своих текстах принцип сотрудничества применительно к конкретным аспектам реагирования на бедствия. Как правило, в двусторонних соглашениях этот принцип отражается в названии документа, в котором упоминается либо сотрудничество, либо (взаимная) помощь<sup>85</sup>. Кроме того, обязанность сотрудничать в подавляющем большинстве случаев сформулирована в качестве одной из целей документа или в качестве фактора, имеющего положительное значение для достижения этих целей. Наглядным примером в связи с этим является уже упоминавшаяся Конвенция Тампере, поскольку в пункте 21 ее преамбулы указано, что стороны желают «содействовать международному сотрудничеству по смягчению последствий бедствий». Еще один пример можно найти в соглашении между Францией и Малайзией:

«будучи убеждены в необходимости развития сотрудничества между компетентными органами обеих сторон в области предотвращения серьезных рисков и защиты населения, имущества и окружающей среды...»<sup>86</sup>.

4) При этом сотрудничество не должно толковаться как фактор, ограничивающий главную роль пострадавшего государства, как указано в пункте 2 проекта статьи 10. Более того, принцип сотрудничества следует трактовать и как дополнение к обязанности властей пострадавшего государства оказывать помощь людям, которые пострадали от стихийных бедствий и схожих чрезвычайных ситуаций, имевших место на его территории либо на территории под его юрисдикцией или контролем (пункт 1 проекта статьи 10)<sup>87</sup>.

5) Основной особенностью деятельности в области оказания помощи при ликвидации последствий бедствий является международное сотрудничество не только между государствами, но и с межправительственными и неправительственными организациями. Их важная роль признана уже давно. 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»<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Полный перечень соответствующих инструментов см. в [A/CN.4/590/Add.2](#). Дальнейшую классификацию инструментов для целей международно-правового регулирования ликвидации бедствий см. в: Horst Fischer, «International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae», in *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Geneva, IFRC, 2003), at pp. 24–44.

<sup>86</sup> Соглашение между Правительством Французской Республики и Правительством Малайзии о сотрудничестве в области предупреждения и преодоления бедствий и в области гражданской защиты от 25 мая 1998 года, пункт 4 преамбулы.

<sup>87</sup> См. также резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 4, и Хиогскую декларацию, [A/CONF.206/6](#) и Согг.1, глава 1, резолюция 1, пункт 4.

<sup>88</sup> См. приложение, пункт 5.



В резолюции [2008/36](#) от 25 июля 2008 года Экономический и Социальный Совет признал:

«...пользу сотрудничества и координации с соответствующими участниками гуманитарной деятельности для эффективности гуманитарного реагирования» и рекомендовал «...Организации Объединенных Наций и впредь прилагать усилия по укреплению на глобальном уровне партнерств с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующими гуманитарными неправительственными организациями и другими членами Межучрежденческого постоянного комитета»<sup>89</sup>.

6) В проекте статьи 7 признается решающее значение международного сотрудничества для оказания международной помощи при ликвидации последствий стихийных бедствий, а также для снижения риска бедствий. В нем отражено юридическое обязательство различных задействованных сторон. Характер обязанности сотрудничать может различаться в зависимости от актора, а также от контекста обращения за помощью и ее оказания. Характер юридического обязательства сотрудничать устанавливается в отдельных положениях (поэтому во вводной фразе указано: «[п]ри применении настоящего проекта статей»), а именно в проекте статьи 8 о реагировании на бедствия и статье 9 о снижении риска бедствий. В связи с этим Комиссия добавила слова «в соответствующих случаях», которые уточняют смысл всего проекта статьи: с одной стороны, они служат отсылкой к конкретным существующим нормам, устанавливающим характер обязательства сотрудничества между различными упомянутыми в проекте статьи акторами, а, с другой стороны, предполагают некую степень усмотрения на местах, при определении того, «соответствует» ли случаю такое сотрудничество. Они уточняют скорее не предполагаемый уровень сотрудничества, а тех акторов, с которыми это сотрудничество следует вести.

7) В дополнение к сотрудничеству между государствами, в проекте статьи 7 также предусмотрено и сотрудничество с оказывающими помощь акторами. Отдельно упоминается сотрудничество с Организацией Объединенных Наций, в знак признания центральной роли этой Организации в координации помощи при ликвидации последствий бедствий. Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), в соответствии с резолюцией [46/182](#) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, имеет особый мандат на содействие в координации международной помощи. В соответствии с этой резолюцией Ассамблея учредила высокую должность Координатора чрезвычайной помощи в качестве единого координационного органа Организации Объединенных Наций при комплексных чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях. Координатор чрезвычайной помощи обрабатывает поступающие от пострадавших государств-членов просьбы об оказании неотложной помощи, требующей скоординированного реагирования, выступает в качестве главного координатора операций Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий бедствий и предоставляет сводную информацию, в том числе обеспечивает раннее оповещение о чрезвычайных ситуациях.

8) Ссылка на «других оказывающих помощь акторов» повторяет определение, содержащееся в подпункте d) проекта статьи 3, в которое включены компетентные межправительственные организации и соответствующие неправительственные организации либо субъекты. Комиссия сочла целесообразным выделить одну группу таких субъектов, а именно участников Движения Красного

<sup>89</sup> Пункт 7.

Креста и Красного Полумесяца, признавая важную роль этого Движения в международном сотрудничестве в связи с ситуациями, на которые распространяются проекты статей. Упоминание участников Движения Красного Креста и Красного Полумесяца относится и к Международному комитету Красного Креста, поскольку проекты статей могут также применяться в комплексных чрезвычайных ситуациях, сопряженных с вооруженным конфликтом<sup>90</sup>. Как указано в пункте 18) комментария к проекту статьи 3, категория «других оказывающих помощь акторов» преднамеренно сделана широкой. В контексте снижения риска бедствий принцип сотрудничества с другими акторами закреплён в пункте 19 b) Сендайской рамочной программы, который гласит: «[с]нижение риска бедствий требует, чтобы за это коллективно отвечали центральные правительства и соответствующие национальные органы, сектора и заинтересованные стороны с должным учетом национальных условий и систем управления», и в пункте 19 d), который гласит: «[с]нижение риска бедствий требует вовлеченности и партнерского взаимодействия на уровне всего общества».

9) Формы сотрудничества на этапе реагирования упоминаются в проекте статьи 8, на этапе уменьшения риска – в проекте статьи 9.

### **Статья 8**

#### **Формы сотрудничества при реагировании на бедствия**

Сотрудничество при реагировании на бедствия включает в себя гуманитарную помощь, координацию международных мер и коммуникаций в области ликвидации последствий бедствий, а также предоставление персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов.

### **Комментарий**

1) Проект статьи 8 призван прояснить, какие различные формы может принимать сотрудничество между пострадавшими государствами, оказывающими помощь государствами и другими оказывающими помощь акторами в контексте реагирования на бедствия. Сотрудничество в общих чертах предусмотрено в проекте статьи 7 в качестве руководящего принципа и основной обязанности в контексте данной темы, так как оно играет ключевую роль в усилиях по ликвидации последствий бедствий. Существенная 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 значение проекта статьи 7, не вводя при этом каких-либо дополнительных юридических обязательств.

2) Перечень форм сотрудничества в проекте статьи 8 – гуманитарная помощь, координация международных мер и коммуникаций в области ликвидации последствий бедствий, а также предоставление персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов – приблизительно воспроизводит второе предложение пункта 4 статьи 17 статей о праве трансграничных водоносных горизонтов, в котором объясняется общее обязательство сотрудничать, содержащееся в статье 7 упомянутых статей, путем описания форм сотрудничества, необходимых в чрезвычайных ситуациях<sup>91</sup>. Второе предложение пункта 4 статьи 17 гласит:

<sup>90</sup> См. ниже: пункт 8) комментария к статье 18.

<sup>91</sup> Резолюция 63/124 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 2008 года, приложение (комментарий к нему, см. *Ежегодник... 2008 год*, том II (часть вторая), глава IV, раздел E.

«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»<sup>92</sup>.

Поскольку данное положение было специально разработано для похожей ситуации, т.е. необходимости сотрудничать в случае чрезвычайной ситуации, затрагивающей трансграничный водоносный горизонт, Комиссия посчитала данную формулировку полезным отправным пунктом при разработке проекта статьи 8. Вместе с тем текст проекта статьи 8 был скорректирован, чтобы надлежащим образом отразить контекст и цель настоящего проекта статей и обеспечить, чтобы в нем учитывались основные области сотрудничества, охватываемые международными договорами, касающимися реагирования на бедствия. Аналогичная формулировка содержится 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, распределения материалов медицинского назначения, услуг и предметов чрезвычайной помощи»<sup>93</sup>.

Аналогичным образом, описывая области, в которых Организации Объединенных Наций следовало бы взять на себя координирующую роль и поощрять сотрудничество, резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи призывает к координации в том, что касается «специалистов и групп технических специалистов, а также предметов снабжения, оборудования, и услуг...»<sup>94</sup>.

3) В самом начале в проекте статьи 8 подтверждается, что формы сотрудничества, о которых идет речь, соответствуют тем, которые необходимы на этапе реагирования сразу после бедствия или на этапе восстановления после него. Они по своему характеру связаны с оказанием чрезвычайной помощи пострадавшим лицам или облегчением ее оказания. Сотрудничество на этапе, предшествующем бедствию, включая предотвращение бедствий, обеспечение готовности к ним и смягчение их последствий, рассматривается в проекте статьи 9. В то же время проект статьи 8, который следует читать в свете других проектов статей, ориентирован на общую цель всей темы, как она изложена в проекте статьи 2, а именно: «облегчить надлежащее и эффективное реагирование на бедствия... с тем чтобы удовлетворить основные потребности затрагиваемых лиц при полном уважении их прав». В контексте данного вопроса конечной целью обязанности сотрудничать, а следовательно и любых форм сотрудничества, указанных в проекте статьи 8, является защита лиц, пострадавших от бедствий.

4) В то время как в проекте статьи оговорены конкретные формы сотрудничества, данный перечень не является исчерпывающим, а, напротив, служит иллюстрацией основных областей, где такое сотрудничество может быть уместно в зависимости от обстоятельств. Неисчерпывающий характер перечня подчеркнут использованием слова «включает в себя» и его аналогов на других официальных языках. Комиссия решила, что перечисленные формы являются основными областями, в которых сотрудничество может быть оправдано, и что эти формы достаточно обобщены, чтобы охватить широкий спектр совместных

<sup>92</sup> Там же.

<sup>93</sup> *ASEAN Documents Series 1976*.

<sup>94</sup> Приложение, пункт 27.

действий. Таким образом, сотрудничество может включать в себя упомянутые виды деятельности, но не ограничивается ими; не исключаются и другие формы сотрудничества, не указанные в настоящем проекте статьи, как, например, финансовая поддержка; передача технологий, охватывающая, среди прочего, технологии дистанционного зондирования; обучение; обмен информацией; проведение совместных учений и планирование; и осуществление оценок потребностей и обзор ситуации.

5) Поскольку проект статьи 8 содержит примеры возможных форм сотрудничества, в нем не ставится цель наложить на пострадавшие государства или других оказывающих помощь акторов дополнительные юридические обязательства по участию в той или иной деятельности. Несмотря на это, сотрудничество может также иметь место в контексте существующих обязательств. Например, пострадавшее государство может иметь обязанность информировать или уведомлять при наступлении бедствия другие государства и других оказывающих помощь акторов, которые уполномочены собирать информацию, обеспечивать раннее оповещение и координировать помощь, предоставляемую международным сообществом. Данная обязанность предусмотрена в статье 17 статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности, принятых в 2001 году, которая гласит:

«Государство происхождения безотлагательно и самими оперативными из имеющихся в его распоряжении средств уведомляет государство, которое может быть затронуто чрезвычайной ситуацией, о деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, и предоставляет ему всю соответствующую доступную информацию»<sup>95</sup>.

6) Возможные формы сотрудничества неизбежно будут зависеть от ряда факторов, включая, в частности, характер бедствия, потребности пострадавших лиц и потенциал пострадавшего государства и других оказывающих помощь акторов. Как и в случае с самим принципом сотрудничества, предполагается, что формы сотрудничества, указанные в проекте статьи 8, носят взаимный характер, поскольку сотрудничество – это не односторонний акт, а совместная деятельность многих участников<sup>96</sup>. 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 акторов посредством консультаций.

7) Сотрудничество в упомянутых областях должно соответствовать положениям других проектов статей. Например, что касается проекта статьи 7, формы сотрудничества, затрагиваемые в проекте статьи 8, должны соответствовать проекту статьи 10, которая предоставляет пострадавшему государству, в силу своего суверенитета, главную роль в оказании помощи при ликвидации последствий бедствий. Сотрудничество также должно соответствовать требованию о наличии согласия пострадавшего государства на внешнюю помощь (проект статьи 13), а также признанию того, что пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи надлежащими условиями, особенно с учетом выявленных потребностей лиц, пострадавших от бедствий, и качества помощи (проект статьи 14). Сотрудничество также связано с проектом статьи 15, в кото-

<sup>95</sup> Резолюция 62/68 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение (комментарий к нему, см. *Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая), глава V, раздел E).

<sup>96</sup> См. пункт 6) комментария к проекту статьи 7 выше.

ром признается роль пострадавшего государства в облегчении оперативного и эффективного оказания помощи лицам, пострадавшим от бедствий. Таким образом и в силу того, что проект статьи 8 не создает каких-либо дополнительных правовых обязательств, взаимосвязь между пострадавшим государством, оказывающим помощь государством и другими оказывающими помощь акторами в реализации вышеупомянутых форм сотрудничества будет регламентироваться в соответствии с другими положениями настоящих проектов статей.

8) Гуманитарная помощь не случайно упомянута первой среди форм сотрудничества, перечисленных в проекте статьи 8, так как Комиссия считает, что именно этот вид сотрудничества имеет первостепенное значение в контексте оказания помощи при ликвидации последствий бедствий. Вторая категория – координация международных мер и коммуникаций в области ликвидации последствий бедствий – призвана быть достаточно широкой, чтобы охватить большинство совместных усилий на этапе оказания помощи при ликвидации последствий бедствий, и может включать в себя координацию материально-технического обеспечения, надзор и облегчение деятельности и передвижения персонала по ликвидации последствий бедствий и оборудования, а также распространение информации, касающейся бедствия, и обмен ею. Хотя обмен информацией часто упоминается в договорах, посвященных сотрудничеству на этапе до бедствия в качестве превентивной меры снижения риска бедствий<sup>97</sup>, коммуникация и информация также важны на этапе реагирования на бедствия, чтобы следить за развитием ситуации и облегчать координацию мер в области ликвидации последствий бедствий между различными вовлеченными акторами. Вопросам коммуникации и обмена информацией в контексте ликвидации последствий бедствий посвящен ряд договоров<sup>98</sup>. Под формулировкой «предоставление персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров, а также научных, медицинских и технических ресурсов» понимается предоставление всевозможных ресурсов, необходимых для операций по реагированию на бедствия. Под «персоналом» может пониматься предоставление медицинских бригад, поисково-спасательных групп, инженеров и технических специалистов, письменных и устных переводчиков или других лиц, участвующих в деятельности по ликвидации последствий бедствий от имени одного из соответствующих акторов – пострадавшего государства, оказывающего помощь государству или других оказывающих помощь акторов, и сотрудничество между ними. Термин «ресурсы» охватывает научные, технические и медицинские экспертные навыки и знания, а также оборудование, инструменты, медикаменты или другие предметы, которые могут пригодиться при ликвидации последствий бедствий.

<sup>97</sup> См., например, Соглашение АСЕАН, статья 18, пункт 1.

<sup>98</sup> См., например, Конвенцию Тампере, статья 3 (призывающую к «развертыванию наземного и спутникового телекоммуникационного оборудования для прогнозирования, наблюдения и получения информации об опасных природных явлениях... и бедствиях», а также «обмен[у] информацией об опасных природных явлениях, опасностях для здоровья людей и бедствиях между государствами-участниками и с другими государствами, негосударственными образованиями и межправительственными организациями и распространени[ю] такой информации среди населения, особенно населения, подверженного риску»); и Руководящие принципы Осло (см. сноску 28 выше), пункт 54. См. также обсуждение в Меморандуме Секретариата, (A/CN.4/590), пункты 158–174.

## Статья 9 Снижение риска бедствий

1. Каждое государство снижает риск бедствий, принимая надлежащие меры, в том числе посредством законов и подзаконных актов, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.
2. Меры по снижению риска бедствий включают в себя проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также развертывание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

### Комментарий

- 1) Проект статьи 9 касается обязанности снижать риск бедствий. Проект статьи состоит из двух пунктов. В пункте 1 устанавливается основное обязательство по снижению риска бедствий путем принятия определенных мер, а в пункте 2 содержится примерный перечень таких мер.
- 2) Как указано в проекте статьи 2, снижение риска бедствий подпадает под цель настоящих проектов статей. Концепция снижения риска бедствий берет свое начало в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и получила дальнейшее развитие в рамках состоявшейся в Йокогаме в 1994 году Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий<sup>99</sup>, в Хиогской рамочной программе действий и Сендайской рамочной программе, а также и в ходе нескольких сессий Глобальной платформы по снижению риска бедствий.
- 3) На четвертой сессии<sup>100</sup> Глобальной платформы по снижению риска бедствий, состоявшейся в 2013 году, Председатель в заключительном резюме обратил внимание на то, «что растет признание того, что предотвращение и снижение риска бедствий являются сферой ответственности, включая оценки риска, создание систем раннего оповещения и право доступа к информации о риске». На третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий «государства также подтвердили свое твердое намерение добиваться, чтобы вопросы снижения риска бедствий и создания потенциала противодействия бедствиям решались в первоочередном порядке»<sup>101</sup>. В Сендайской рамочной программе указывается, что «для более эффективной защиты людей, общин и стран... чрезвычайно важное значение имеют прогнозирование риска бедствий, планирование на случай бедствий и снижение риска бедствий...», и содержится призыв к «установлению ответственности за создание риска бедствий... на всех уровнях»<sup>102</sup>. Кроме того, в Сендайской рамочной программе сформулирован принцип, согласно которому «каждое государство несет главную ответственность за предотвращение и снижение риска бедствий, в том числе в рамках сотрудничества на международном, региональном, субрегиональном, трансграничном и двустороннем уровнях»<sup>103</sup>. И наконец, с целью

<sup>99</sup> См. Йокогамскую стратегию по обеспечению более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий и план действий (A/CONF.172/9), глава I, резолюция I, приложение I.

<sup>100</sup> Женева, 19–23 мая 2013 года.

<sup>101</sup> См. Сендайскую декларацию в резолюции 69/283 Генеральной Ассамблеи от 3 июня 2015 года, приложение I (сноска опущена).

<sup>102</sup> См. Сендайскую рамочную программу, пункты 5–6.

<sup>103</sup> См. Сендайскую рамочную программу (руководящие принципы), пункт 19 а).



достижения «существенного снижения риска бедствий и сокращения потерь в результате бедствий в виде человеческих жертв, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей и неблагоприятных последствий для экономических, физических, социальных, культурных и экологических активов людей, предприятий, общин и стран»<sup>104</sup> в Сендайской рамочной программе указывается, что «необходимо добиться следующей цели: [п]редотвратить возникновение новых и снизить угрозу известных рисков бедствий путем осуществления комплексных и инклюзивных экономических, структурных, юридических, социальных, медико-санитарных, культурных, образовательных, экологических, технологических, политических и институциональных мер, предотвращающих и снижающих подверженность воздействию опасных факторов и уязвимость к бедствиям, повышающих готовность к реагированию и восстановлению и тем самым укрепляющих потенциал противодействия»<sup>105</sup>.

4) Комиссия исходит из основных принципов государственного суверенитета и невмешательства и одновременно опирается на принципы международного права в области прав человека, включая обязательства государств по уважению и защите прав человека, в частности права на жизнь. Защита налагает на государства позитивное обязательство принимать необходимые и надлежащие меры для предотвращения ущерба в результате возможных бедствий. Это подтверждается решениями международных трибуналов, в частности постановлениями Европейского суда по правам человека по делу *Онерйылдыз против Турции*<sup>106</sup> и делу *Будаева и др. против России*<sup>107</sup>, в которых подтверждается обязанность принимать превентивные меры. Кроме того, проект статьи 9 опирается на ряд принципов международного экологического права, включая принцип «должной осмотрительности».

5) Важным правовым основанием проекта статьи 9 является широко распространенная практика государств, отражающая их приверженность к снижению риска бедствий. Государства и международные организации приняли многосторонние, региональные и двусторонние инструменты в области снижения риска бедствий, включая: Парижское соглашение (2015 год)<sup>108</sup>; «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (2015 год)<sup>109</sup>; Аддис-Абебскую программу действий третьей Международной конференции по финансированию развития (2015 год)<sup>110</sup>; Программу действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа») (2014 год)<sup>111</sup>; Соглашение АСЕАН<sup>112</sup>; Пекинский план

<sup>104</sup> См. Сендайскую рамочную программу (ожидаемый результат и цель), пункт 16.

<sup>105</sup> См. цель Сендайской рамочной программы, пункт 17.

<sup>106</sup> *Öneriyildiz v. Turkey* [GC], № 48939/99, ECHR 2004-XII.

<sup>107</sup> *Budayeva and Others v. Russia*, № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, ECHR 2008-II.

<sup>108</sup> Доклад Конференции Сторон о работе ее двадцать первой сессии, состоявшейся в Париже с 30 ноября по 13 декабря 2015 года, добавление: решения, принятые Конференцией Сторон (FCCC/CP/2015/10/Add.1), решение 1/CP.21, приложение.

<sup>109</sup> Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи от 25 сентября 2015 года.

<sup>110</sup> Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи от 27 июля 2015 года, приложение.

<sup>111</sup> Резолюция 69/15 Генеральной Ассамблеи от 14 ноября 2014 года, приложение.

<sup>112</sup> Соглашение АСЕАН стало первым международным договором в области снижения риска бедствий, разработанным после принятия Хиогской рамочной программы действий.

действий по снижению риска бедствий в Азии (2005 год)<sup>113</sup>; Делийскую декларацию о снижении риска бедствий в Азии (2007 год)<sup>114</sup>; Куала-Лумпурскую декларацию о снижении риска бедствий в Азии (2008 год)<sup>115</sup>; Инчхонскую декларацию 2010 года по снижению рисков бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе<sup>116</sup> и Инчхонскую региональную дорожную карту и план действий по снижению рисков бедствий посредством адаптации к изменению климата в Азиатско-Тихоокеанском регионе<sup>117</sup>, была подтверждена Хиогская рамочная программа действий и предложены инициативы в Азии по адаптации к изменению климата и снижению риска бедствий с учетом факторов уязвимости в регионе; «Направление дальнейших действий: обеспечение устойчивого к изменению климата и бедствиям развития в Тихоокеанском регионе» (заявление совещания) Тихоокеанской платформы по управлению риском бедствий (2014 год)<sup>118</sup>; Рамочные основы укрепления регионального сотрудничества в сфере снижения риска бедствий между государственными органами, уполномоченными в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, стран региона Центральной Азии и Южного Кавказа (2015 год)<sup>119</sup>; Африканскую региональную стратегию снижения риска бедствий 2004 года, принятую Африканским союзом<sup>120</sup>, за которой последовала программа действий по ее осуществлению (первоначально на период 2005–2010 годов, но позднее она была продлена до 2015 года)<sup>121</sup>; законопроект Восточноафриканского сообщества о снижении риска бедствий и управлении в чрезвычайных ситуациях (2013 год)<sup>122</sup>; четыре сессии Африканской региональной платформы по снижению риска бедствий, по-

- <sup>113</sup> Принята на Азиатской конференции по снижению риска бедствий в Азии, которая состоялась в Пекине в период с 27 по 29 сентября 2005 года. Доступно по ссылке <http://nidm.gov.in/amcdrr/beijing.pdf> (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>114</sup> Принята на второй Азиатской конференции министров по снижению риска бедствий, которая состоялась в Дели 7 и 8 ноября 2007 года. Доступно по ссылке <http://nidm.gov.in/amcdrr/declaration.asp> (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>115</sup> Принята на третьей Азиатской конференции министров по снижению риска бедствий, которая проходила в Куала-Лумпур со 2 по 4 декабря 2008 года. Доступно по ссылке [www.preventionweb.net/files/3089\\_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf](http://www.preventionweb.net/files/3089_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>116</sup> Доступно по ссылке [www.preventionweb.net/files/16327\\_finalincheondeclaration1028.pdf](http://www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>117</sup> См. [http://www.unisdr.org/files/20382\\_summaryof4hamcdrr.pdf](http://www.unisdr.org/files/20382_summaryof4hamcdrr.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>118</sup> Принято на шестой сессии Тихоокеанской платформы действий по уменьшению опасности бедствий, которая состоялась в Суве 2–4 июня 2014 года. Доступно по ссылке [www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PPDRM\\_2014\\_Chairs\\_Summary.pdf](http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PPDRM_2014_Chairs_Summary.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>119</sup> Приняты на Региональной министерской встрече государственных органов, уполномоченных в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, стран Центральной Азии и Южного Кавказа, которая прошла в Бишкеке 30 января 2015 года. Доступно по ссылке [http://www.preventionweb.net/files/42374\\_frameworkofcooperationregionaldrrca.pdf](http://www.preventionweb.net/files/42374_frameworkofcooperationregionaldrrca.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>120</sup> Доступно по ссылке [http://www.unisdr.org/files/4038\\_africaregionalstrategy1.pdf](http://www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>121</sup> Расширенная программа действий по осуществлению Африканской региональной стратегии снижения риска бедствий (2006–2015 годы). Доступно по ссылке [http://www.unisdr.org/files/19613\\_bookletpoaenglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/19613_bookletpoaenglish.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>122</sup> Доступно по ссылке [http://www.unisdr.org/files/48230\\_eacdrbill.pdf](http://www.unisdr.org/files/48230_eacdrbill.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).



следняя из которых состоялась в 2013 году<sup>123</sup>; Декларацию Яунде о реализации Сендайской рамочной программы в Африке (2015 год)<sup>124</sup>; Арабскую стратегию снижения риска бедствий на период до 2020 года<sup>125</sup>; Декларацию о снижении риска бедствий, принятую в Шарм-эль-Шейхе (2014 год)<sup>126</sup>; Асунсьонскую декларацию «Руководящие принципы, позволяющие разработать региональный план действий по осуществлению Сендайской рамочной программы на 2015–2030 годы» (2016 год)<sup>127</sup>; Акабскую декларацию о снижении риска бедствий в арабских городах (2013 год)<sup>128</sup>; Протокол Латиноамериканского парламента о мерах по управлению рисками бедствий в Латинской Америке и Карибском бассейне (2013 год)<sup>129</sup>; Гуаякильский коммюнике четвертой сессии Региональной платформы по уменьшению опасности бедствий на Американском континенте (2014 год)<sup>130</sup>; Няяритское коммюнике по направлениям действий в целях укрепления потенциала снижения риска бедствий на Американском континенте (2011 год)<sup>131</sup>; Итоги Европейского совещания министров по снижению риска бедствий: на пути к рамочной программе по снижению риска бедствий на период после 2015 года – создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (2014 год)<sup>132</sup>; шестое ежегодное совещание Европейского форума по снижению риска бедствий – «дорожную карту» для осу-

- <sup>123</sup> Управление Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий, «Африка стремится к единой позиции по вопросу снижения риска бедствий», 13 февраля 2013 года. Доступно по ссылке <http://www.unisdr.org/archive/31224>.
- <sup>124</sup> Принята на четвертом совещании высокого уровня по снижению риска бедствий, которое состоялось в Яунде 23 июля 2015 года. Доступно по ссылке [http://www.preventionweb.net/files/43907\\_43907yaoundedeclarationen.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43907_43907yaoundedeclarationen.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>125</sup> Принята Советом министров арабских стран по вопросам окружающей среды на своей двадцать второй сессии, которая состоялась в Каире 19 и 20 декабря 2010 года. Доступно по ссылке [www.unisdr.org/files/18903\\_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf](http://www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>126</sup> Принята на второй Арабской конференции по снижению риска бедствий, которая состоялась в Шарм-эль-Шейхе, Египет, в период с 14 по 16 сентября 2014 года. Доступно по ссылке [http://www.unisdr.org/files/42726\\_42726sharmdeclarationpublicationfin.pdf](http://www.unisdr.org/files/42726_42726sharmdeclarationpublicationfin.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>127</sup> Принята на первом совещании министров и органов высокого уровня по осуществлению Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы в Северной и Южной Америке, которое проходило в Асунсьоне 8 и 9 июня 2016 года. Доступно по ссылке [http://www.preventionweb.net/files/49235\\_asunciondeclaration2016.pdf](http://www.preventionweb.net/files/49235_asunciondeclaration2016.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>128</sup> Принята на первой Арабской конференции по снижению риска бедствий, которая состоялась в Акабе, Иордания с 19 по 21 марта. Доступно по ссылке [www.preventionweb.net/files/31093\\_aqabaddeclarationenglishfinaldraft.pdf](http://www.preventionweb.net/files/31093_aqabaddeclarationenglishfinaldraft.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>129</sup> <http://eird.org/americas/noticias/protocolo-sobre-gestion-del-riesgo.pdf> (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- <sup>130</sup> Четвертая сессия была проведена в Гуаякиле, Эквадор, 27–29 мая 2014 года. Доступно по ссылке [http://www.preventionweb.net/files/37662\\_communiqueguayaquilpr1428may14\[1\].pdf](http://www.preventionweb.net/files/37662_communiqueguayaquilpr1428may14[1].pdf).
- <sup>131</sup> Принят на второй сессии Региональной платформы по уменьшению опасности бедствий на Американском континенте, которая состоялась в Няярите, Мексика, 15–17 марта 2011 года. Доступно по ссылке [http://www.unisdr.org/files/18603\\_communiqenayarit.pdf](http://www.unisdr.org/files/18603_communiqenayarit.pdf).
- <sup>132</sup> Приняты на Европейском совещании министров в Милане, Италия, 8 июля 2014 года. Доступно по ссылке [www.preventionweb.net/files/38378\\_europeandrrministerialstatement.pdf](http://www.preventionweb.net/files/38378_europeandrrministerialstatement.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).

шествования Сендайской рамочной программы (2015 год)<sup>133</sup>; «Солидарность в действии», совместное заявление министров иностранных дел государств – участников Процесса сотрудничества в Юго-Восточной Европе (2013 год)<sup>134</sup>; Механизм гражданской защиты Европейского союза (2013 год)<sup>135</sup>; резолюцию 6 об укреплении нормативно-правовой базы в области реагирования на бедствия, снижения риска бедствий и оказания первой помощи, принятую на тридцать второй Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (2015 год)<sup>136</sup>; и План действий Европейской комиссии по осуществлению Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы (2016 год)<sup>137</sup>.

б) Признание этого обязательства также подтверждается включением государствами мер по снижению риска бедствий в свою национальную политику и нормативно-правовую базу. Как показывает подборка национальных докладов о ходе осуществления Хиогской рамочной программы действий<sup>138</sup> и другие источники, по состоянию на 2016 год о наличии специальной политики в области снижения риска бедствий сообщили 64 государства или района, равномерно распределенные по всем континентам и регионам, включая зоны, наиболее подверженные бедствиям. В их число входят: Алжир; Ангилья; Аргентина; Армения; Бангладеш; Боливия (Многонациональное Государство); Бразилия; Британские Виргинские острова; Канада; Кабо-Верде; Чили; Колумбия; Острова Кука; Коста-Рика; Кот-д’Ивуар; Куба; Доминиканская Республика; Фиджи; Финляндия; Грузия; Германия; Гана; Гватемала; Гондурас; Индия; Индонезия; Италия; Япония; Кения; Лаосская Народно-Демократическая Республика; Ливан; Мадагаскар; Малави; Малайзия; Мальдивские Острова; Маршалловы Острова; Маврикий; Мексика; Монголия; Марокко; Мозамбик; Непал; Новая Зеландия; Никарагуа; Нигерия; Норвегия; Панама; Парагвай; Перу; Польша; Сент-Китс и Невис; Сент-Люсия; Самоа; Сенегал; Шри-Ланка; Швеция; Швейцария; Сирийская Арабская Республика; Таиланд; бывшая югославская Республика Македония; Объединенная Республика Танзания; Соединенные Штаты Америки; Вануату; Венесуэла (Боливарианская Республика). Недавно Управление Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий установило, что 93 государства<sup>139</sup> создали национальные платформы по снижению риска бедствий, которые в соответствии с Сендайской рамочной программой являются правительственными координационными форумами с участием соответствующих заинтересованных сторон, «в частности для выявления связанных с бедствиями рисков в секторальном и межсекторальном разрезе, повышения

<sup>133</sup> Шестое ежегодное совещание состоялось в Париже 7–9 октября 2015 года.

Доступно по ссылке [http://www.preventionweb.net/files/43847\\_efdrrroadmap20152020final.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43847_efdrrroadmap20152020final.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).

<sup>134</sup> Принято министрами в Охриде, бывшая югославская Республика Македония, 31 мая 2013 года. Доступно по ссылке [www.preventionweb.net/files/31414\\_solidarityinactionjointstatement.pdf](http://www.preventionweb.net/files/31414_solidarityinactionjointstatement.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).

<sup>135</sup> См. решение № 1313/2013/EU Европейского парламента и Совета от 17 декабря 2013 года, *Official Journal of the European Union*, L 347.

<sup>136</sup> Конференция прошла в Женеве 8–10 декабря 2015 года. Доступно по ссылке [http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/04/321C-Res6-legal-frameworks-for-disaster\\_EN.pdf](http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/04/321C-Res6-legal-frameworks-for-disaster_EN.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).

<sup>137</sup> См. SWD(2016) 205 от 16 июня 2016 года. Доступно по ссылке [http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sendai\\_swd\\_2016\\_205\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sendai_swd_2016_205_0.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016).

<sup>138</sup> Хиогская рамочная программа действий (см. сноску 78 выше), приоритет 1, основной показатель 1.1.

<sup>139</sup> Перечень государств, создавших национальные платформы, см. по ссылке <http://www.unisdr.org/partners/countries>.

информированности и осведомленности об опасности бедствий с помощью обмена неконфиденциальной информацией и данными и их распространения, предоставления материалов для докладов об опасности бедствий на местном и национальном уровнях и координации работы над ними, координации общественных информационно-просветительских кампаний по опасности бедствий, поощрения и поддержки межсекторального сотрудничества на местах (например, между местными органами власти) и участия в составлении национальных и местных планов действий по управлению риском бедствий и всех соответствующих стратегий и подготовки докладов»<sup>140</sup>. Несколько стран приняли законы, непосредственно касающиеся снижения риска бедствий, либо в виде отдельных законов, либо как часть более обширной законодательной базы, охватывающей как управление рисками бедствий, так и реагирование на эти бедствия, к числу этих стран относятся: Алжир<sup>141</sup>, Камерун<sup>142</sup>, Китай<sup>143</sup>, Камбоджа<sup>144</sup>, Доминиканская Республика<sup>145</sup>, Сальвадор<sup>146</sup>, Эстония<sup>147</sup>, Франция<sup>148</sup>, Грузия<sup>149</sup>, Гватемала<sup>150</sup>, Гаити<sup>151</sup>, Венгрия<sup>152</sup>, Индия<sup>153</sup>, Индонезия<sup>154</sup>, Италия<sup>155</sup>, Мадагаскар<sup>156</sup>, Намибия<sup>157</sup>, Новая Зеландия<sup>158</sup>, Пакистан<sup>159</sup>, Перу<sup>160</sup>, Филиппины<sup>161</sup>,

<sup>140</sup> См. Сендайскую рамочную программу, пункт 27 г).

<sup>141</sup> Закон № 04-20 от 25 декабря 2004 года, относящийся к предупреждению рисков и ликвидации последствий стихийных бедствий в контексте устойчивого развития.

<sup>142</sup> Камерун, Указ № 037/PM от 19 марта 2003 года о создании, организации и функциях национального центра по наблюдению за бедствиями.

<sup>143</sup> Закон Китайской Народной Республики о реагировании на чрезвычайные ситуации (2007 год). Доступно по ссылке [www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2009-02/20/content\\_1471589.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2009-02/20/content_1471589.htm) (по состоянию на 4 июля 2016 года).

<sup>144</sup> Закон об управлении в чрезвычайных ситуациях, NS/RKM/0715/007. Одобрено Сенатом 30 июня 2015 года. Доступно по ссылке [www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/Cambodia%20DM%20Law\\_English.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/Cambodia%20DM%20Law_English.pdf) (по состоянию на 4 июля 2016 года).

<sup>145</sup> Указ № 874-09 об утверждении Постановления о применении Закона № 147-02 об управлении рисками и отмене глав 1, 2, 3, 4 и 5 Указа № 932-03 (2009 год).

<sup>146</sup> Закон о гражданской обороне, предотвращении бедствий и смягчения их последствий (2005 год).

<sup>147</sup> Закон о готовности к чрезвычайным ситуациям (2000 год).

<sup>148</sup> Закон № 2003-699 о предупреждении риска бедствий техногенного и природного характера и ликвидации ущерба (2003 год).

<sup>149</sup> Закон о государственной безопасности. Документ № 2467-III. Доступно по ссылке <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2363013> (по состоянию на 4 июля 2016 года).

<sup>150</sup> Закон № 109-96 о национальном координационном органе по вопросам снижения рисков бедствий природного и техногенного характера (1996 год).

<sup>151</sup> Национальный план управления риском бедствий и обеспечения готовности к ним (2001 год).

<sup>152</sup> Закон LXXIV об управлении и организации деятельности по предупреждению бедствий и предотвращению крупных аварий с выбросом опасных веществ (1999 год).

<sup>153</sup> Закон № 53 об управлении в чрезвычайных ситуациях (2005 год).

<sup>154</sup> Закон № 24 от 2007 года об управлении в чрезвычайных ситуациях.

<sup>155</sup> Указ о создании Национальной платформы по снижению риска бедствий (2008 год).

<sup>156</sup> 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).

<sup>157</sup> Закон об управлении рисками бедствий (2012 год).

<sup>158</sup> Предписание о национальном плане гражданской обороны в условиях бедствий 2005 года (SR 2005/295).

<sup>159</sup> Национальный закон об управлении в чрезвычайных ситуациях (2010 год). См. также официальное заявление правительства Пакистана, сделанное в ходе третьей сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий в 2011 году, доступное по ссылке <http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf>.

Республика Корея<sup>162</sup>, Словения<sup>163</sup>, Южная Африка<sup>164</sup>, Таиланд<sup>165</sup> и Соединенные Штаты Америки<sup>166</sup>.

7) Проект статьи 9 следует толковать совместно с общеприменимыми правилами, содержащимися в настоящих проектах статей, включая правила, непосредственным образом касающиеся реагирования на бедствия.

8) Пункт 1 начинается со слов «Каждое государство». Комиссия отдала предпочтение этой формулировке, а не слову «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 тех проектов статей, которые имеют прямое отношение к реагированию на бедствие, где существует различие между пострадавшим государством или государствами и другими государствами, на предшествующем бедствию этапе данное обязательство применяется к каждому государству. Кроме того, из пункта 2 явно следует, что обязательство по снижению риска бедствий подразумевает меры, принимаемые главным образом на национальном уровне. Предполагается, что любые такие меры, требующие взаимодействия между государствами или с другими оказывающими помощь акторами, охвачены проектом статьи 7. Иными словами, данное обязательство применяется к каждому государству в отдельности. Поэтому Комиссия приняла решение не использовать слово «Государства» также во избежание отсылки к коллективному обязательству.

9) Слово «shall» (использование договорно-конвенционного настоящего времени в тексте на русском языке) означает существование международного юридического обязательства действовать так, как это описано в данном пункте, и это наиболее емкий способ передачи значения данного юридического обязательства. Хотя каждое государство имеет одно и то же обязательство, вопрос о разном уровне потенциала государств для выполнения этого обязательства решается с помощью слов «принимая надлежащие меры».

10) Обязательство состоит в «снижении риска бедствий». Комиссия приняла данную формулировку в знак признания того, что современное видение международного сообщества, нашедшее отражение в некоторых важных декларациях, в частности, совсем недавно в Сендайской рамочной программе, заключается в том, что основное внимание необходимо уделить снижению риска вреда, причиняемого опасным явлением, нежели предотвращению и ликвидации последствий самих бедствий. Поэтому в пункте 1 акцент делается на снижении риска бедствий. Это достигается посредством принятия определенных мер в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним. Предусмотренная обязанность связана с поведением, а не результатом; иными словами, она состоит не в полном предотвращении бедствия или смягчении его последствий, а скорее в снижении риска потенциального причиняемого таким образом вреда.

<sup>160</sup> Закон № 29664 о создании национальной системы управления рисками бедствий (2011 год).

<sup>161</sup> Закон Филиппин об управлении рисками бедствий (2006 год).

<sup>162</sup> Контрмеры против национального закона о бедствиях (1995 год) и Национальный закон об управлении в чрезвычайных ситуациях (2010 год).

<sup>163</sup> Закон о защите от бедствий стихийного и иного характера (2006 год).

<sup>164</sup> Закон № 57 от 2002 года об управлении в чрезвычайных ситуациях.

<sup>165</sup> Закон о предотвращении бедствий и смягчении их последствий (2007 год).

<sup>166</sup> Закон от 2000 года о смягчении последствий бедствий.

11) Слова «принимая надлежащие меры» указывают на необходимость осуществления конкретных действий. Наряду с дальнейшим уточнением законов и подзаконных актов, содержащимся в пункте 13) ниже, подлежащие принятию «меры» сопровождаются словом «надлежащие», что соответствует общей практике. Использование слова «надлежащие» служит таким образом для уточнения того, что речь идет не просто об общих мерах, а скорее о конкретных мерах, направленных на предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним. То, что может являться «надлежащим» в любом конкретном случае, следует трактовать в свете указанной цели подлежащих принятию мер, а именно «в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним» для снижения риска. Соответствующая оценка должна проводиться в более широком контексте имеющегося потенциала и доступных ресурсов данного государства, как отмечается в пункте 9) выше. Таким образом, ссылка на «принимая надлежащие меры» должна указывать на относительный характер данного обязательства. Фундаментальное требование должной осмотрительности связано с понятием «надлежащие». Следует также понимать, что в этой формулировке подразумевается вопрос об эффективности мер.

12) С помощью слов «в том числе посредством законов и подзаконных актов» в данном пункте указывается на конкретный контекст, в котором должны приниматься соответствующие меры. Планируемый результат состоит из ряда конкретных мер, которые обычно принимаются в рамках законодательной или нормативной базы. Соответственно, для тех государств, которые еще не создали такую базу, общее обязательство по снижению риска бедствий будет также включать обязательство по созданию такой базы в целях обеспечения условий для принятия «надлежащих» мер. Слова «законы и подзаконные акты» следует понимать в широком смысле, с тем чтобы охватить как можно больше форм проявления права при общем признании того, что подобные меры правового характера представляют собой наиболее распространенный и эффективный способ облегчения (отсюда слово «посредством») принятия мер по снижению риска бедствий на национальном уровне.

13)оборот «в том числе» указывает на то, что, хотя «законы и подзаконные акты» могут быть первостепенными методами, могут существовать и другие договоренности, в соответствии с которыми могут приниматься такие меры. Слова «в том числе» были выбраны, с тем чтобы избежать толкования, согласно которому будет всегда необходимо принимать и выполнять конкретные законы и подзаконные акты. Это дает право каждому государству самостоятельно принимать решение относительно создания применимой законодательной базы при том понимании, что наличие законодательной базы, предусматривающей принятие «надлежащих мер», является неременным условием снижения риска бедствий.

14) Слова «посредством законов и подзаконных актов» указывают на необходимость обеспечения того, чтобы механизмы реализации соответствующих обязательств и ответственности за их невыполнение были определены в рамках внутренней правовой системы. Эти вопросы, несмотря на свою важность, не являются единственным предметом законов и подзаконных актов в области снижения риска бедствий.

15) Заключительная часть положения, а именно «в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним», служит для описания цели «надлежащих» мер, которые государства должны принимать на предшествующем бедствию этапе для оценки характеристик воздействия,

уязвимости и опасности, с конечной целью снизить риск бедствий. Эти слова выводят на формулировку, используемую в большинстве договоров по снижению риска бедствий. Комиссия осознавала, что принятие другой формулировки могло бы привести к ненамеренному толкованию а contrario видов деятельности, подразумеваемых в данном проекте статьи. Кроме того, Комиссия считала, что это положение также позволит учесть требование Сендайской рамочной программы предотвратить новые и снизить существующие риски, увеличив таким образом уровень устойчивости.

16) Понять значение каждого из трех используемых терминов, – предотвращение, смягчение последствий и обеспечение готовности, – помогает Терминологический глоссарий по снижению риска бедствий, подготовленный Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий в 2009 году<sup>167</sup>:

«Предотвращение [– это] [п]олное предупреждение отрицательного воздействия угроз и взаимосвязанных бедствий.

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

Митигация (смягчение) [– 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 мы можем существенно уменьшить их масштабы и интенсивность. ...Следует отметить, что в стратегии в отношении окружающей среды дается другое определение понятию «митигация». В данном контексте этот термин означает сокращение выбросов парникового газа, которые служат причиной изменения климата<sup>168</sup>.

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

...Мероприятия по обеспечению готовности осуществляются в контексте управления риском бедствий и направлены на укрепление потенциала, необходимого для эффективного управления при любых чрезвычайных ситуациях и для обеспечения организованного перехода от реагирования к работе по устойчивому восстановлению. Подготовленность основывается на тщательном анализе рисков бедствий и эффективном сочетании с системами раннего оповещения... [Подлежащие принятию меры] должны официально поддерживаться за счет институционального, правового и бюджетного потенциала».

<sup>167</sup> См. <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

<sup>168</sup> Комиссия отдает себе отчет в несогласованности между использованием термина «mitigation» в официальных документах Организации Объединенных Наций на английском и французском языках.

Комиссия осознает, что вышеуказанные термины могут быть предметом дальнейшего уточнения толкования Генеральной Ассамблеей по итогам встречи межправительственной рабочей группы экспертов открытого состава по показателям и терминологии, касающимся снижения риска бедствий, учрежденной ее резолюцией 69/284 от 3 июня 2015 года.

17) В пункте 2 перечислены три категории мер по снижению риска бедствий, а именно: проведение оценок риска; сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях; а также развертывание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения. Как было отмечено в пункте 3) выше, эти три меры были подчеркнуты в резюме Председателя по итогам четвертой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, состоявшейся в мае 2013 года. Комиссия приняла решение обратиться непосредственно к этим трем примерам, приведенным в качестве наиболее значимых видов современных усилий по снижению риска бедствий. Актуальность таких мер была также подтверждена их включением в Сендайскую рамочную программу. Слова «включают в себя» указывает на то, что данный перечень не является исчерпывающим. Перечисление данных трех мер не умаляет значения других видов деятельности по снижению риска бедствий, которые осуществляются в настоящее время или могут быть предприняты в будущем.

18) Практические структурные и неструктурные меры, которые могут быть приняты, бесчисленны и зависят от социальных, экологических, финансовых, культурных и других соответствующих обстоятельств. Практика в государственном и частном секторах, а также договоры, такие как Сендайская рамочная программа, предлагают многочисленные примеры, среди которых можно отметить следующие: обеспечение готовности и образование на уровне общин; создание рамок управления рисками бедствий; планирование на случай чрезвычайных обстоятельств; создание механизмов мониторинга; контроль землепользования; строительные стандарты; управление экосистемами; дренажные системы; программы социальной защиты, касающиеся уязвимости и устойчивости; раскрытие информации о рисках; инвестиции с учетом рисков и страхование.

19) Три последовательные меры, перечисленные в пункте 2, отличаются одной особенностью: они играют важную роль в разработке и применимости многих, если не всех других мер, касающихся нормативных рамок и определения приоритетов или инвестиционного планирования как в государственном, так и в частном секторе.

20) Первая мера – проведение оценок риска – связана с накоплением знаний об угрозах, подверженности и уязвимости, а также о связанных с риском бедствий тенденциях. Как таковая она является первым шагом в направлении принятия каких-либо разумных мер по снижению риска бедствий. Без достаточно глубокого понимания обстоятельств и факторов, а также их особенностей, которые определяют риск бедствий, никакие меры не могут быть эффективно определены и осуществлены. Проведение оценок риска также требует более внимательного изучения местных реалий и участия местных общин.

21) Следующим шагом является вторая мера – сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях. Снижение риска бедствий требует действий от всех акторов в государственном и частном секторах и в гражданском обществе. Сбор и распространение информации должны обеспечивать свободный доступ к информации о риске и прошлых потерях, что дает возможность принимать эффективные решения и действия. Это позволяет всем заинтересованным сторонам нести ответственность за свои действия и определять прио-

ритеты для целей планирования и инвестирования с учетом информации о риске; это также повышает транспарентность операций и общественного контроля. Комиссия хотела бы подчеркнуть желательность распространения и обеспечения свободного доступа к информации о риске и прошлых потерях, поскольку она является отражением превалирующих тенденций, подчеркивающих важность публичного доступа к такой информации. Признавая значение этой тенденции, Комиссия, однако, посчитала, что лучше указать это в комментарии, а не в тексте пункта 2, так как если сделать это единым юридическим требованием, то это может стать бременем для государств.

22) Третья мера касается систем раннего оповещения, которые играют важную роль как в разработке, так и в осуществлении планов на случай чрезвычайных обстоятельств, снижая тем самым подверженность угрозе; как таковые они являются предпосылкой эффективной готовности и реагирования.

23) Как поясняется в пункте 8) выше, проект статьи 9 касается принятия соответствующих мер на национальном уровне. Любой межгосударственный компонент будет подпадать под обязанность сотрудничать в статье 7. Соответственно, объем любой международной обязанности, связанной с любой из перечисленных или неперечисленных мер, которые могут быть приняты в целях снижения риска бедствий, должен определяться соответствующими конкретными соглашениями или договоренностями каждого государства с другими акторами, с которыми оно обязано сотрудничать.

#### **Статья 10**

##### **Роль пострадавшего государства**

1. Пострадавшее государство обязано обеспечивать защиту людей и оказание помощи в ликвидации последствий бедствий на своей территории или на территории под его юрисдикцией или контролем.
2. Пострадавшему государству принадлежит главная роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за такой помощью в ликвидации последствий бедствий.

#### **Комментарий**

1) Проект статьи 10 адресован пострадавшему государству в контексте защиты людей в случае бедствия на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем. Термин «роль» в названии проекта статьи отражает широкое значение этого слова, призванное также охватить «функции» государства. В пункте 1 постулируется обязательство пострадавшего государства защищать людей и оказывать помощь в ликвидации последствий бедствий. В пункте 2 закрепляется главная роль пострадавшего государства при реагировании на бедствие на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем.

2) В основу проекта статьи 10 положен ключевой принцип суверенитета, как подчеркивается в преамбуле к настоящему проекту свода статей. Как принцип суверенитета, так и сопутствующий ему принцип невмешательства закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций<sup>169</sup> и в многочисленных меж-

<sup>169</sup> Устав Организации Объединенных Наций, пункт 1 статьи 2 («Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов») и пункт 7 статьи 2 («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



дународно-правовых документах и судебных решениях<sup>170</sup>. В контексте оказания помощи при ликвидации последствий бедствий в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи утверждается: «Суверенитет, территориальная целостность и национальное единство государств должны полностью уважаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»<sup>171</sup>.

3) Лежащая на пострадавшем государстве обязанность обеспечивать защиту людей и оказание помощи при ликвидации последствий бедствий на его территории, которая признается в пункте 1, вытекает из суверенитета государства. Приводимая далее формулировка «или на территории под его юрисдикцией или контролем» была включена в текст для приведения его в соответствие с расширенным значением термина «пострадавшее государство», содержащимся в проекте подпункта b) статьи 3.

4) Концепцию связи между суверенными правами и сопровождающими их обязанностями государства изложил, в частности, судья Альварес в особом мнении по делу *О проливе 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 является для государства источником прав и обязательств»<sup>172</sup>.

5) В пункте 1 подчеркивается, что пострадавшее государство является тем актором, который обязан защищать людей, находящихся на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем. Комиссия посчитала, что термин «обязанность» лучше соответствует данному случаю, чем термин «ответственность», который может привести к путанице, поскольку он используется в других контекстах.

---

такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава; однако этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании Главы VII»).

<sup>170</sup> См., например, Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи (в которой отмечается, в частности: «Все государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества»; «Применение силы, имеющее целью лишить народы их национальной самобытности, является нарушением их неотъемлемых прав и принципа невмешательства»; «государства осуществляют свои международные отношения в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства»). Международный Суд постановил, что «между независимыми государствами уважение территориального суверенитета составляет важную основу международных отношений» (см. дело *О проливе Корфу* (сноска 66 выше), at p. 35).

<sup>171</sup> Приложение, пункт 3.

<sup>172</sup> Дело *О проливе Корфу* (см. сноску 66 выше), особое мнение судьи Альвареса, p. 39, at p. 43. См. также мнение арбитра Макса Хубера по делу *Об острове Пальма (Нидерланды/Соединенные Штаты Америки)*, решение от 4 апреля 1928 года, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, p. 839 («Как уже было сказано, территориальный суверенитет подразумевает исключительное право на осуществление государственной деятельности. Это право имеет своим следствием обязанность: обязательство защищать в пределах своей территории права других государств...»).

6) В пункте 2 дополнительно отражается главная роль государства при реагировании на бедствие. По указанным выше причинам Комиссия, определяя позицию пострадавшего государства, решила использовать слово «роль», а не «ответственность». Решение использовать слово «роль» Комиссия приняла, руководствуясь резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой утверждается, в частности, что пострадавшее государство «играет главную роль в иницировании, организации, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах его территории»<sup>173</sup>. Было также сочтено, что использование слова «роль» вместо слова «ответственность» оставляет государствам определенную свободу усмотрения при координации мероприятий по реагированию на бедствие. В свою очередь формулировка, подразумевающая обязанность государств руководить мерами реагирования на бедствие или контролировать их, может налагать слишком большие ограничения на государства, предпочитающие играть не столь широкую роль в координации при реагировании на бедствие, поскольку, например, они не имеют достаточных ресурсов.

7) Главенство пострадавшего государства основано на давнем признании в международном праве того, что государство располагает наилучшими возможностями, чтобы определить серьезность чрезвычайной ситуации и разработать соответствующие стратегии реагирования. Приведенное в пункте 2 положение, в соответствии с которым пострадавшему государству принадлежит главная роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за помощью при ликвидации последствий бедствий, следует рассматривать в совокупности с обязанностью сотрудничать, закрепленной в проекте статьи 7. В этом контексте в пункте 2 проекта статьи 10 подтверждается, что пострадавшему государству отводится главная роль во взаимоотношениях сотрудничества с другими соответствующими акторами, о которых говорится в проекте статьи 7.

8) Формулировка «руководство, контроль, координацию и надзор» в отношении помощи при ликвидации последствий бедствий заимствована из пункта 8 статьи 4 Конвенции Тампере<sup>174</sup>. Используемая в Конвенции Тампере формулировка получает широкое распространение в области помощи при ликвидации последствий бедствий и лучше соответствует современным реалиям<sup>175</sup>. Эта формулировка отражает позицию, согласно которой пострадавшее государство осуществляет контроль над тем, каким образом осуществляются мероприятия по оказанию помощи при ликвидации последствий бедствий, что должно соответствовать международному праву, в том числе настоящему проекту статей. Такой контроль над ними пострадавшего государства не рассматривается в качестве неправомерного вмешательства в деятельность оказывающего помощь актора.

<sup>173</sup> Приложение, пункт 4.

<sup>174</sup> Конвенция Тампере («Ничто в настоящей Конвенции не препятствует реализации права любого государства-участника в соответствии с его внутренним законодательством направлять, контролировать и координировать телекоммуникационную помощь, предоставляемую на основании настоящей Конвенции в пределах его территории, или осуществлять надзор за такой помощью»).

<sup>175</sup> См., например, ASEAN Agreement, art. 3, para. 2 («Запрашивающая или получающая сторона осуществляет общее руководство, контроль, координацию и наблюдение за оказанием помощи в пределах ее территории»), Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, № 24643, p. 133, art. 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»).

9) Комиссия отступила от текста Конвенции Тампере, приняв решение не упоминать «внутригосударственное законодательство» в сформулированном ею положении о главной роли пострадавшего государства. В контексте Конвенции Тампере ссылка на внутригосударственное законодательство указывает на то, что такая координация должна быть согласована 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 ситуации реагирования на бедствия.

#### **Статья 11**

#### **Обязанность пострадавшего государства обращаться за внешней помощью**

В той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал реагирования пострадавшего государства, пострадавшее государство обязано обращаться за помощью в соответствующих случаях к другим государствам, Организации Объединенных Наций и другим вероятным оказывающим помощь акторам.

#### **Комментарий**

1) В проекте статьи 11 рассматривается отдельная ситуация, в которой масштабы бедствия превосходят национальный потенциал реагирования, имеющийся у государства. В такой ситуации пострадавшее государство обязано обращаться за помощью в соответствующих случаях к другим государствам, Организации Объединенных Наций и другим вероятным оказывающим помощь акторам, как они определены в подпункте d) проекта статьи 3. Подробное разъяснение этой обязанности в проекте статьи 11 представляет собой конкретизацию проектов статей 7 и 10. Пункт 1 проекта статьи 10 гласит, что пострадавшее государство обязано обеспечивать защиту людей и оказание помощи при ликвидации последствий бедствий на своей территории или на территории под его юрисдикцией или контролем. В проекте этой статьи подтверждается обязательство пострадавшего делать все возможное для оказания помощи людям, находящимся на территории под его юрисдикцией или контролем. Кроме того, в основе данной обязанности пострадавшего государства в той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал реагирования, лежит также обязанность сотрудничать. В проекте статьи 7 утверждается, что обязанность сотрудничать лежит не только на вероятных оказывающих помощь государствах и других вероятных оказывающих помощь акторах, но и на пострадавших государствах в соответствующих случаях. Комиссия полагает, что, когда национальный потенциал пострадавшего государства явно превышен, обращение за помощью является уместным и необходимым.

2) В проекте статьи подчеркивается, что обязанность обращаться за помощью возникает только в той мере, в которой национальный потенциал реагирования пострадавшего государства явно превышен. Выражение «в той мере, в какой» призвано уточнить, что национальный потенциал реагирования пострадавшего государства не всегда может быть достаточным или недостаточным в абсолютном выражении. Национальный потенциал пострадавшего государства может быть явно превышен только в части одного аспекта мероприятий по оказанию помощи при ликвидации последствий бедствий, а осуществлять другие мероприятия государство может быть по-прежнему способно. В целом формулировка «[в] той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал реагирования,» охватывает ситуацию, в которой бедствие рассматривается

как, возможно, явно превышающее национальный потенциал реагирования пострадавшего государства. Такой гибкий и упреждающий подход соответствует основополагающей цели проекта статей, изложенной в проекте статьи 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 стремление Комиссии обеспечить возможность оказания своевременной и действенной помощи при ликвидации последствий бедствий.

3) Комиссия считает, что обязанность обращаться за помощью, изложенная в проекте статьи 11, вытекает также 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 его международных обязательств перед отдельными лицами, когда ресурсы пострадавшего государства недостаточны для удовлетворения их потребностей в защите. Хотя такая ситуация может возникнуть не только вследствие бедствия, как об этом упоминается в комментарии к проекту статьи 5, в условиях бедствия напрямую затрагиваются несколько прав человека, включая право на жизнь, право на достаточное питание, право на здоровье и медицинское обслуживание, право на безопасную питьевую воду, право на достаточное жилище, одежду и санитарные услуги и право не подвергаться дискриминации<sup>176</sup>. Комиссия отмечает, что Комитет по правам человека постановил (см. замечание общего порядка № 6 о праве на жизнь), что обязанность государства по осуществлению права на жизнь выходит за рамки одного только уважения этого права и включает обязанность защищать это право путем принятия позитивных мер<sup>177</sup>. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах право на жизнь не допускает отступлений даже в случаях «чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой»<sup>178</sup>, к числу которых в своем замечании общего порядка № 29<sup>179</sup> Комитет по правам человека отнес и «стихийные бедствия». Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах гласит, что в целях осуществления права на питание:

«Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии»<sup>180</sup>.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в замечании общего порядка № 12 о праве на достаточное питание (статья 11 Пакта) отметил, что если государство-участник заявляет, что в силу ограниченности ресурсов у него нет возможности обеспечить нуждающимся доступ 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

<sup>176</sup> См. примеры, перечисленные в *Ежегоднике... 2008 год*, том II (Часть первая), документ [A/CN.4/598](#), пункт 26.

<sup>177</sup> Доклад Комитета по правам человека, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/37/40)*, приложение V, пункт 5.

<sup>178</sup> См. пункт 1 статьи 4.

<sup>179</sup> Доклад Комитета по правам человека, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 40 (A/56/40)*, том I, приложение VI, пункт 5.

<sup>180</sup> См. статью 11.

минимальных обязательств. ...[Н]а 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 и доступности необходимого продовольствия»<sup>181</sup>.

В этой связи Комиссия отмечает, что «надлежащие меры», которые должно принять государство, включают в себя обращение за международной помощью, если в силу сложившейся в этом государстве ситуации право на питание не может быть осуществлено.

4) Отдельные упоминания о защите прав в случае бедствий содержатся в Африканской хартии о правах и благосостоянии ребенка<sup>182</sup> и в Конвенции о правах инвалидов. Согласно статье 23 Африканской хартии, государства принимают «все надлежащие меры», чтобы обеспечить детям, желающим получить или имеющим статус беженца, а также являющимся внутренне перемещенным лицом в результате тех или иных событий, в том числе «стихийных бедствий», возможность получить «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 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»<sup>183</sup>.

Выражение «все необходимые меры» можно рассматривать как охватывающее обращение за возможной помощью членов международного сообщества в случае, если национальный потенциал пострадавшего государства явно превышен. Такой подход согласуется с руководящим принципом гуманности, применяемым в международно-правовой системе. В деле *О проливе Корфу* Международный Суд подтвердил, что в число общих и широко признанных принципов входят «элементарные соображения гуманности, котых условиях мира должны соблюдаться даже строже, чем в военное время»<sup>184</sup>. Основная роль принципа гуманности при реагировании на бедствия закрепляется в проекте статьи 6.

<sup>181</sup> *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, двадцатая и двадцать первая сессии, 2000 год, Добавление № 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11)*, приложение V, стр. 102, пункт 17.

<sup>182</sup> *Human Rights: A Compilation of International Instruments, vol. II, Regional Instruments* (United Nations publication, Sales № E.97.XIV.1), sect. C, № 39.

<sup>183</sup> Там же, статья 11.

<sup>184</sup> *Corfu Channel case* (см. сноску 66 выше) at p. 22 (где отмечается: «Обязательства, которые несут албанские власти, состоят в том, что они должны были сообщить в интересах судоходства в целом о существовании минных полей в территориальных водах Албании, а также предупредить приближающиеся британские военные корабли о неминуемой опасности, которую для них представляют минные поля. В основе таких обязательств лежит не Гаагская конвенция № VIII 1907 года, 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...»).

5) В контексте проекта статьи 11 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; эта резолюция гласит:

«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»<sup>185</sup>.

Аналогичное положение содержится в Руководстве МФОКК:

«Если пострадавшее государство решит, что собственных возможностей и ресурсов для оказания помощи при данной чрезвычайной ситуации недостаточно, ему необходимо обратиться за помощью на международном или региональном уровне с целью удовлетворения потребностей пострадавших лиц»<sup>186</sup>.

Кроме того, в содержащихся в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи руководящих принципах, как представляется, также подразумевается обязанность пострадавших государств заручиться международным сотрудничеством, если чрезвычайная ситуация превышает 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 укрепление возможностей реагирования на них пострадавших стран имеют огромное значение. Такое сотрудничество должно осуществляться в соответствии с международным правом и национальными законами»<sup>187</sup>.

б) Альтернативная формулировка со словом «запрашивать» содержится в Руководящих принципах Осло, в которых отмечается, что, «[в] тех случаях, когда необходима международная помощь, она должна быть запрошена или одобрена пострадавшим государством как можно скорее по происшествии бедствия, с тем чтобы максимально повысить ее эффективность»<sup>188</sup>. По мнению Комиссии, «запрос» на оказание помощи подразумевает согласие пострадавшего государства принять помощь, если оказывающее помощь государство или другой оказывающий помощь актор ответит на этот запрос положительно. Комиссия же считает, что обязанность «обращаться» за помощью подразумевает более широкий, основанный на переговорах подход к оказанию международной помощи. Термин «обращаться» предполагает активное инициирование пострадавшим государством процесса, в ходе которого может быть достигнута та или иная договоренность. Поэтому в проекте статьи 11 на пострадавшее государство возлагается обязанность активно предпринимать позитивные шаги по обращению за помощью в той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал реагирования.

<sup>185</sup> Резолюция о гуманитарной помощи (см. сноску 18 выше), статья VIII, пункт 3.

<sup>186</sup> Руководство МФОКК (см. сноску 17 выше), пункт 2 принципа 3.

<sup>187</sup> Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 5.

<sup>188</sup> Руководящие принципы Осло (см. сноску 28 выше), пункт 58.

7) Пострадавшее государство, в принципе, лучше всех сможет определить серьезность ситуации, сложившейся в результате бедствия, и пределы своего национального потенциала реагирования. При всем при этом данная оценка и оценка им серьезности бедствия должны проводиться 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<sup>189</sup>, где предусматривается, что «[к]аждое государство обязано добросовестно выполнять» обязательства, принятые им «в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»<sup>190</sup>, «обязательства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права»<sup>191</sup>, а также «обязательства в соответствии с международными соглашениями, имеющими силу согласно общепризнанным принципам и нормам международного права»<sup>192</sup>. Добросовестная оценка серьезности бедствия является одним из элементов обязанности пострадавшего государства обеспечивать защиту людей и оказание им гуманитарной помощи на своей территории в соответствии с пунктом 1 проекта статьи 10.

8) Выражение «в соответствующих случаях» было использовано Комиссией для того, чтобы подчеркнуть наличие у пострадавшего государства дискреционных полномочий выбирать среди других государств, Организации Объединенных Наций и других потенциально оказывающих помощь акторов таких, которые в наибольшей степени соответствуют его конкретным потребностям. Это выражение указывает также на то, что обязанность обращаться за помощью не подразумевает обязанности государства обращаться за помощью к каждому из источников, перечисленных в проекте статьи 11. Таким образом, при помощи слов «в соответствующих случаях» укрепляется главная роль пострадавшего государства в руководстве, контроле, координации и надзоре за помощью при ликвидации последствий бедствий, как это предусмотрено в пункте 2 проекта статьи 10.

9) Существование обязанности обращаться за помощью в той мере, в какой бедствие явно превышает национальный потенциал, не означает, что пострадавшим государствам не следует обращаться за помощью в случае бедствий меньшего масштаба. Комиссия считает, что сотрудничество в оказании помощи на всех этапах ликвидации последствий бедствий является центральным элементом содействия надлежащему и эффективному реагированию на бедствия, а также практическим проявлением принципа солидарности. Даже если пострадавшее государство способно и готово оказать требующуюся помощь, сотрудничество и помощь международных акторов во многих случаях обеспечит более адекватное, оперативное и масштабное реагирование на бедствие и более эффективную защиту пострадавших людей.

## **Статья 12**

### **Предложения внешней помощи**

1. В случае бедствий государства, Организация Объединенных Наций и другие вероятные оказывающие помощь акторы могут предлагать помощь пострадавшему государству.

<sup>189</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи [2625 \(XXV\)](#), приложение.

<sup>190</sup> Там же.

<sup>191</sup> Там же.

<sup>192</sup> Там же.



2. Когда пострадавшее государство обращается за внешней помощью посредством направления запроса другому государству, Организации Объединенных Наций или другому вероятному оказывающему помощь актору, адресат оперативно рассматривает должным образом этот запрос и информирует пострадавшее государство о своем ответе.

### Комментарий

1) В проекте статьи 12 подтверждается заинтересованность международного сообщества в защите людей в случае бедствий, которую надлежит рассматривать как дополнение к главной роли пострадавшего государства, предусмотренной в проекте статьи 10. Она является выражением подчеркнутых в преамбуле принципов солидарности и сотрудничества, которые лежат в основе всего проекта статей и последний из которых особо закрепляется в проектах статей 7–9.

2) Проект статьи 12 касается только «предложений» помощи, а не ее фактического «предоставления/оказания». Такие жесты, будь то односторонние или в ответ на запрос, носят сугубо добровольный характер и не могут рассматриваться как признание юридической обязанности оказывать такую помощь. Равным образом, предложение помощи не создает у пострадавшего государства встречного обязательства принять эту помощь. В соответствии с принципом суверенитета государств и главной роли пострадавшего государства, который пронизывает весь свод проектов статей, пострадавшее государство может согласиться воспользоваться предлагаемой помощью государств или негосударственных акторов полностью или частично, либо отказаться это сделать в соответствии условиями, предусмотренными в проекте статьи 13.

3) Предложения помощи должны делаться в соответствии с принципами, изложенными в проекте статей, и в частности в проекте статьи 6. Такие предложения помощи не следует рассматривать 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»<sup>193</sup>.

4) В проекте статьи 12 рассматривается вопрос о поступающих в адрес пострадавших государств предложений помощи со стороны тех, кто скорее всего способен направить такие предложения в случае бедствия, а именно государств, Организации Объединенных Наций и других оказывающих помощь акторов. Термин «другой оказывающий помощь актор», оговариваемый прилагательным «вероятный», определяется в подпункте d) проекта статьи 3 и включает в себя компетентную межправительственную организацию или соответствующую неправительственную организацию или субъекта. Организация Объединенных Наций и межправительственные организации не просто вправе предлагать по-

<sup>193</sup> Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 63, Part II, Session of Santiago de Compostela (1989), p. 339, at p. 345, art. 5.



мощь пострадавшему государству в соответствии с их учредительными документами, но и всячески к этому побуждаются.

5) Неправительственные организации или субъекты в силу своего характера, своего местонахождения и опыта обладают хорошими возможностями для оказания помощи при реагировании на конкретное бедствие. Участие неправительственных организаций и других субъектов в проведении операций по ликвидации последствий бедствий не является новеллой в международном праве. В Женевских конвенциях 1949 года уже предусматривалось, что в ситуациях вооруженного конфликта:

«Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте»<sup>194</sup>.

Аналогичным образом Протокол II к Женевским конвенциям предусматривает:

«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»<sup>195</sup>.

Важный вклад неправительственных организаций или организаций, работающих из сугубо гуманитарных побуждений, при реагировании на бедствия был подчеркнут Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 43/131 от 8 декабря 1988 года о гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций. В этой резолюции 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», и призвала «все государства оказывать поддержку этим организациям в их деятельности по предоставлению гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций, где это необходимо»<sup>196</sup>.

6) Использование глагола «могут» в пункте 1 имеет целью подчеркнуть, что в контексте предложений внешней помощи главное значение имеет открытая возможность предлагать помощь для всех вероятных оказывающих помощь акторов, независимо от их статуса и юридических оснований, которые могут лежать в основе их действий.

7) Пункт 2 разработан на базе статьи 3 е) Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 года, согласно которой «рассмотрение предложений помощи и просьб о ее оказании и принятие решений по ним должны осуществляться в кратчайшие сроки государствами, которым они адресованы»<sup>197</sup>. Этот пункт призван лучше сбалансировать текст проекта статей в

<sup>194</sup> См., например, Женевскую конвенцию I, пункт 2 статьи 3.

<sup>195</sup> См. статью 18, пункт 1.

<sup>196</sup> См. пункты 4–5 резолюции 43/131 Генеральной Ассамблеи.

<sup>197</sup> См. также Соглашение АСЕАН, статья 4 с) («При достижении цели настоящего Соглашения, Стороны... оперативно реагируют на просьбы о помощи от затрагиваемой Стороны»); и Соглашение СААРК [Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии] об оперативном реагировании на стихийные бедствия (Мале, 26 мая 2011 года), статья 4.

целом, предусмотрев встречное обязательство государств или других вероятных оказывающих помощь акторов, когда к ним поступает запрос на внешнюю помощь от пострадавшего государства. Это обязательство действует параллельно с тем, что предусмотрено в пункте 3 проекта статьи 13, а именно обязательством пострадавшего государства своевременно сообщить о решении, принятом по такому предложению. Однако эти обязательства формулируются по-разному в каждой из двух статей с учетом признания того, что положение государства, пострадавшего от бедствия, которое подпадает под сферу применения настоящего проекта статей, отличается от положения оказывающего помощь государства или других оказывающих помощь акторов.

8) Пункт 2 состоит из трех частей. Во-первых, данное положение приводится в действие обращением пострадавшего государства за внешней помощью. Если в проекте статьи 11 говорится об общей обязанности пострадавшего государства «обращаться» за помощью, то в данном пункте рассматривается сценарий, когда конкретная помощь запрашивается пострадавшим государством «посредством направления запроса в адрес» указанных далее вероятных оказывающих помощь акторов. Это уточнение важно, поскольку оно ограничивает применение этого положения конкретными запросами, а не общими призывами оказать помощь.

9) Во-вторых, это положение касается целого спектра адресатов просьб об оказании помощи, в том числе других государств, Организации Объединенных Наций и других вероятных оказывающих помощь акторов, что является отсылкой к определению, содержащемуся в подпункте d) проекта статьи 3. Организация Объединенных Наций особо упоминается здесь с учетом центральной роли, которую она играет в получении просьб об оказании помощи.

10) В-третьих, в пункте 2 устанавливается обязательство адресата или адресатов данного конкретного запроса, которое состоит из двух частей: во-первых, должным образом рассмотреть запрос; и, во-вторых, проинформировать пострадавшее государство о своем ответе или своих ответах на него. Оба обязательства оговариваются словом «оперативно», поднимая вопрос о своевременности. Формулировка обязательства «рассматривает должным образом» заимствована из аналогичной формулировки, использованной в статье 19 статей о дипломатической защите, принятых в 2006 году<sup>198</sup>. Слова «должным образом» включены не столько для обозначения своевременности, которая уже покрывается понятием оперативности, сколько для указания на необходимость внимательного рассмотрения запроса.

### **Статья 13**

#### **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 предложение внешней помощи направлено в соответствии с настоящим проектом статей, пострадавшее государство по возможности своевременно сообщает о решении, принятом по такому предложению.

<sup>198</sup> Резолюция 62/67 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года (комментарий к ней см. *Ежегодник... 2006 года*, том II (Часть вторая), глава IV, раздел E).

## Комментарий

1) Проект статьи 13 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, по возможности, своевременно сообщать о своем решении по такому предложению внешней помощи.

2) Принцип, согласно которому оказание внешней помощи требует согласия пострадавшего государства, имеет фундаментальное значение в международном праве. Так, 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»<sup>199</sup>. Конвенция Тампере предусматривает, что «никакая телекоммуникационная помощь не предоставляется на основании настоящей Конвенции без согласия запрашивающего государства-участника»<sup>200</sup>, в то время как в Соглашении АСЕАН сказано, что «внешняя помощь или предложения о предоставлении помощи направляются только по просьбе или с согласия пострадавшей стороны»<sup>201</sup>. Признание требования о необходимости согласия государства на предоставление внешней помощи согласуется с признанием в пункте 2 статьи 10 главной роли пострадавшего государства в руководстве, контроле, координации и надзоре применительно к оказанию помощи при ликвидации последствий бедствий на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем.

3) Признание в пункте 2 того, что право пострадавшего государства отказаться от предложения не является безграничным, отражает дуализм суверенитета, который подразумевает не только права, но и обязанности. Этот подход отражен в пункте 1 проекта статьи 10, который гласит, что пострадавшее государство «обязано обеспечивать защиту людей и оказание помощи в ликвидации последствий бедствий на своей территории или на территории под его юрисдикцией или контролем».

4) Комиссия считает, что обязанность пострадавшего государства обеспечивать в случае бедствия защиту и помощь тем, кто находится на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем, призвана содействовать сохранению жизни и достоинства 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 или на территории под его юрисдикцией или контролем<sup>202</sup>. Комитет по правам человека истолковал право на жизнь, закрепленное в статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, как предусматривающее обязательство государств принимать позитивные меры для защиты этого права<sup>203</sup>. Отказ на предложение помощи может

<sup>199</sup> Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 3.

<sup>200</sup> См. статью 3, пункт 1.

<sup>201</sup> См. статью 4, пункт 5.

<sup>202</sup> См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 6, пункт 1.

<sup>203</sup> Замечание общего порядка № 6 (см. сноску 177 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 позитивных мер»).

в определенных обстоятельствах представлять собой нарушение права на жизнь. В своих резолюциях 43/131 от 8 декабря 1988 года и 45/100 от 14 декабря 1990 года Генеральная Ассамблея подтвердила, что «оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей и посягательство на человеческое достоинство»<sup>204</sup>.

5) Признание того, что свобода пострадавшего государства давать или не давать свое согласие не является неограниченной, отражено в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>205</sup>. 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<sup>206</sup>:

«[Предложения о гуманитарной помощи] не могут произвольно отклоняться, особенно если соответствующие органы власти не способны или не желают оказать требуемую гуманитарную помощь»<sup>207</sup>.

Институт международного права дважды занимался вопросом согласия в контексте гуманитарной помощи. В переводе с французского подлинника пункт 2 статьи 5 его резолюции 1989 года по вопросу о защите прав человека и принципе невмешательства во внутренние дела государств звучит на английском следующим образом:

«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»<sup>208</sup>.

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

«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»<sup>209</sup>.

<sup>204</sup> Резолюция 43/131 Генеральной Ассамблеи, восьмой пункт преамбулы; и резолюция 45/100 Генеральной Ассамблеи, шестой пункт преамбулы.

<sup>205</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

<sup>206</sup> A/59/2005, пункт 210.

<sup>207</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, принцип 25, пункт 2.

<sup>208</sup> Institute of International Law, *Yearbook*, vol. 63, Part II (deliberations of the Institute during Plenary Meetings), Session of Santiago de Compostela (1989), p. 339, at p. 345, art. 5. В тексте на французском языке формулировка носит более императивный характер: «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 существует такая чрезвычайная ситуация, не отклоняют произвольно такие предложения о гуманитарной помощи»]. Пояснение «когда жизни или здоровью населения грозит серьезная опасность» основано на пункте 1 статьи 5 указанной резолюции.

<sup>209</sup> Резолюция о гуманитарной помощи (см. сноску 18 выше), статья VIII, пункт 1.

6) В контексте вооруженного конфликта Совет Безопасности неоднократно призывал стороны в конфликте предоставить гуманитарный доступ, а в ряде случаев принимал обязательные меры в отношении операций по оказанию гуманитарной помощи<sup>210</sup>. В ответ на гуманитарный кризис в результате конфликта в Сирии Совет Безопасности принял подход, характеризующийся еще большей проактивностью. В резолюции 2139 (2014) от 22 февраля 2014 года он осудил все случаи отказа в гуманитарном доступе и напомнил о том, что «произвольный отказ в гуманитарном доступе и лишение гражданских лиц объектов, необходимых для их выживания, включая умышленное создание препятствий для доставки чрезвычайной помощи и доступа, могут представлять собой нарушение международного гуманитарного права»<sup>211</sup>. В резолюции 2165 (2014) от 14 июля 2014 года Совет Безопасности постановил разрешить гуманитарным учреждениям Организации Объединенных Наций и их партнерам по осуществлению пользоваться маршрутами через линии конфронтации и определенными пунктами пропуска для оказания гуманитарной помощи нуждающимся при уведомлении Организацией Объединенных Наций сирийских властей<sup>212</sup>.

7) Слово «отказывать» («withheld») указывает на то, что при установлении произвольного характера отказа во внимание принимается временной элемент. Как отказ принять помощь, так и необъявление пострадавшим государством о своем решении в соответствии с пунктом 3 проекта статьи 13 в разумные сроки можно считать произвольными. Эта точка зрения отражена в резолюциях 43/131<sup>213</sup> и 45/100<sup>214</sup> 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: «рассмотрение предложений и просьб о помощи и принятие решений по ним должны осуществляться в кратчайшие сроки государствами, которым они адресованы»<sup>215</sup>.

8) Термин «произвольно» привлекает внимание к основаниям решения пострадавшего государства об отказе в предоставлении согласия. Хотя вопрос о

<sup>210</sup> В отношении Северного Ирака в силу резолюции 688 (1991) Совета Безопасности от 5 апреля 1991 года; в отношении Боснии и Герцеговины в силу резолюции 770 (1992) от 13 августа 1992 года и резолюции 781 (1992) от 9 октября 1992 года; и в отношении Сомали в силу резолюции 794 (1992) от 3 декабря 1992 года.

<sup>211</sup> Резолюция 2139 (2014) Совета Безопасности от 22 февраля 2014 года, десятый пункт преамбулы.

<sup>212</sup> Резолюция 2165 (2014) Совета Безопасности от 14 июля 2014 года, пункт 2 постановляющей части.

<sup>213</sup> Пункты 9–10 преамбулы.

<sup>214</sup> Пункты 8–9 преамбулы.

<sup>215</sup> Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны, статья 3 е), также цитируется в пункте 7) комментария к проекту статьи 12.

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 сделано таким образом, который не соответствует настоящим проектам статей. В частности, в проекте статьи 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.

9) В 2013 году Генеральный секретарь просил Управление по координации гуманитарных вопросов провести дальнейший анализ вопроса о произвольном отказе дать согласие на операции по оказанию гуманитарной помощи. Как сказано в подготовленном в ответ на эту просьбу руководящем документе<sup>216</sup>, отказ в согласии является произвольным, если: а) в согласии отказывается в обстоятельствах, которые приводят к нарушению государством своих обязательств по международному праву; или б) отказ в согласии нарушает принципы необходимости и соразмерности; или с) в согласии отказано таким образом, который является необоснованным, несправедливым, недостаточно предсказуемым или иным образом неуместным. Хотя это руководство охватывает ситуации вооруженных конфликтов, оно содержит ценные указания, позволяющие установить основания для определения того, когда отказ в согласии может считаться «произвольным». Очевидно, что ситуации вооруженного конфликта де-факто и де-юре отличаются от бедствий. Тем не менее в контексте недопущения произвольного отказа в согласии основополагающий правовой вопрос проявляется аналогично в ситуациях обоих типов.

10) Свобода выбора пострадавшим государством наиболее целесообразной формы помощи является одним из проявлений его главной роли в руководстве, контроле, координации и надзоре за помощью и содействием в ликвидации последствий бедствия в соответствии с пунктом 2 проекта статьи 10. Это дискреционное полномочие должно осуществляться добросовестно в соответствии с международными обязательствами пострадавшего государства<sup>217</sup>. Комиссия рекомендует затрагиваемым государствам указывать причины в тех случаях, когда они отказываются дать согласие принять предлагаемую помощь. Указание таких причин имеет принципиальное значение для установления добросовестности решения пострадавшего государства отказать в согласии. Неуказание при-

<sup>216</sup> D. Akande and E. Gillard, *Oxford Guidance on the Law Regulating Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*, commissioned and to be published later in 2016 by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

<sup>217</sup> См., например, резолюцию 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1 (где, в частности, отмечается, что «[к]аждое государство обязано добросовестно выполнять» обязательства, принятые им «в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций», «обязательства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права» и «обязательства в соответствии с международными соглашениями, имеющими силу согласно общепризнанным принципам и нормам международного права»).

чин может послужить одним из доводов в пользу того, что отказ в согласии является произвольным.

11) В этой связи в международном праве в целом признается, что добросовестность, в частности, является критерием, ограничивающим допустимую свободу осуществления прав и действий по собственному усмотрению. Международный Суд и международные арбитражные суды в ряде случаев рассматривали этот критерий добросовестности<sup>218</sup>. Таким образом, добросовестность служит внешней границей суверенитета и осуществления дискреционной свободы как в тех случаях, когда решение государства требует учета политических факторов, так и в ситуации, когда на карту поставлено выполнение договорных обязательств. А fortiori это имеет место в тех случаях, когда договорное положение, о котором идет речь, налагает позитивные обязательства действовать определенным образом, как, например, упомянутая выше статья 6 Международного пакта о гражданских и политических правах.

12) В пункте 3 Комиссия предпочла формулировку «своевременно сообщает о решении, принятом по такому предложению», чтобы предоставить пострадавшим государствам известную степень гибкости при определении того, каким образом целесообразнее реагировать на предложения о помощи. Признается, что жесткая обязанность давать официальный ответ на каждое предложение помощи может налагать слишком большое бремя на пострадавшие государства в ситуациях бедствия. Это уравновешивается указанием на то, что это решение должно быть своевременным, с тем чтобы актер или акторы, предлагающие внешнюю помощь, имели возможность отреагировать надлежащим образом. Комиссия считает, что нынешняя формулировка охватывает широкий круг возможных средств реагирования, включая открытую публикацию решения пострадавшего государства по всем предложениям помощи. Этот пункт применяется как в отношении ситуаций, при которых пострадавшее государство принимает помощь, так и в отношении ситуаций, при которых пострадавшее государство отказывается предоставить свое согласие.

13) Комиссия считает, что оборот «по возможности» имеет узкий охват. Он относится к крайним ситуациям, когда государство оказывается не в состоянии принять решение о предоставлении согласия в силу отсутствия функционирующего государственного аппарата или аналогичных ситуаций хаоса. Таким образом, это выражение призвано отразить общую гибкость, на которой строится данное положение. Этот оборот также ограничивает применимость понятия «своевременно». Комиссия считает далее, что в случае неприменимости исключительных обстоятельств, обозначенных в этом пункте, пострадавшее государство в состоянии объявить о своем решении наиболее подходящим для себя образом.

#### **Статья 14**

##### **Условия в отношении оказания внешней помощи**

Пострадавшее государство может оговаривать оказание внешней помощи условиями. Такие условия соответствуют настоящему проекту

<sup>218</sup> *Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4), Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1948*, p. 57, at pp. 63–64; *Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco, Judgment of August 27th, 1952: I.C.J. Reports 1952*, p. 176, at p. 212; *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France), Judgment, I.C.J. Reports 2008*, p. 177, at p. 229, para. 145; and *The North Atlantic Coast Fisheries Case (Great Britain, United States of America), Reports of International Arbitral Awards*, 7 September 1910, vol. XI, at p. 188.



статей, применимым нормам международного права и национальному праву пострадавшего государства. Условия учитывают выявленные потребности лиц, пострадавших от бедствий, и качество помощи. При определении таких условий пострадавшее государство указывает объем и вид помощи, за которой оно обращается.

### Комментарий

- 1) Проект статьи 14 касается установления пострадавшим государством условий для оказания внешней помощи на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем. Он подтверждает право пострадавшего государства оговаривать такую помощь условиями в соответствии с настоящим проектом 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 от бедствий, и качеством помощи. Он также требует от пострадавшего государства при определении условий указывать объем и вид требующейся помощи.
- 2) Проект этой статьи развивает принцип, закрепленный в проекте статьи 10, где признана главная роль пострадавшего государства в руководстве, контроле, координации и надзоре за помощью при ликвидации последствий бедствий на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем. С помощью слов «может оговаривать... условиями», которые согласуются с добровольным характером оказания помощи, проект статьи 14 признает право пострадавшего государства устанавливать условия для оказания такой помощи желательно до того, как бедствие произойдет, 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 оказывающих помощь акторов, а не о помощи, поступающей из внутренних источников, например от национальных неправительственных организаций.
- 3) Проект статьи налагает ограничения на право пострадавшего государства оговаривать помощь условиями в том смысле, что это должно делаться в соответствии с применимыми нормами права. Во втором предложении излагается правовая основа возможного введения таких условий, а именно: «настоящий проект статей, применимые нормы международного права и национальное право пострадавшего государства». Комиссия включила слова «настоящему проекту статей», чтобы подчеркнуть, что все условия должны соответствовать принципам, отраженным в проекте статей, дабы не повторять перечисление гуманитарных и юридических принципов, которые уже были постулированы в других местах, а именно таких принципов, как добрая воля, суверенитет и гуманитарные принципы, предусмотренные в проекте статьи 6, т.е. гуманность, нейтральность, беспристрастность и недискриминация.
- 4) Ссылка на национальное право подчеркивает, что внутренние законы в конкретном пострадавшем районе сохраняют 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 15.



5) Соблюдать применимые нормы национального права пострадавшего государства должны как пострадавшее государство, так и оказывающий помощь актор. Пострадавшее государство может устанавливать лишь те условия, которые соответствуют такому законодательству, а оказывающий помощь актор должен всегда соблюдать такое законодательство при ее оказании. Эта взаимность прямо не прописана в проекте статьи, поскольку она подразумевается более общим принципом уважения национального права. Обязанность оказывающих помощь акторов соблюдать национальное право подтверждается действующими международными соглашениями. Например, в пункте 2 статьи 13 Соглашения АСЕАН сказано, что «участники 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 акторы уважали национальное право<sup>219</sup> или действовали в соответствии с правом пострадавшего государства<sup>220</sup>.

6) Обязанность оказывающих помощь акторов уважать национальное право предполагает обязательство требовать, чтобы участники операции по оказанию помощи соблюдали национальные законы и подзаконные акты пострадавшего государства<sup>221</sup>; чтобы руководитель операции по оказанию помощи принимал все надлежащие меры для обеспечения соблюдения национальных законов и подзаконных актов пострадавшего государства<sup>222</sup>; и чтобы занятый в оказании помощи персонал сотрудничал с национальными органами власти<sup>223</sup>. Обязанность уважать национальное право 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 ему помощи и определять, какая помощь ему требуется и когда. В третьем предложении проекта статьи поясняется, чему должны удовлетворять условия, поставленные пострадавшими государствами, а именно – они должны «учитывать» не только выявленные потребности людей, пострадавших в результате бедствий, но и качество помощи. Тем не менее глагол «учитывать» не означает того, что условия, связанные с выявленными потребностями и качеством помощи, – это единственное, чем государства могут оговаривать предоставление внешней помощи.

<sup>219</sup> См., например, Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий, *OAS Official Records* (OEA/Ser.A/49 (SEPF), p. 15, arts. VIII and XI, para. d; и Конвенцию о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, статья 8, пункт 7.

<sup>220</sup> Там же; и Соглашение между правительствами государств – участников Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (1998), статьи 5 и 9. Имеется по адресу <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement071116.pdf> (проверено 4 июля 2016 года).

<sup>221</sup> См., например, Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий, 17 марта 1992 года, United Nations, *Treaty Series*, vol.2105, № 36605, p. 457, приложение X (1): «Персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи, действует согласно соответствующим законам Стороны, обратившейся с просьбой».

<sup>222</sup> См., например, Соглашение АСЕАН, пункт 2 статьи 13: «Руководитель операции по оказанию помощи принимает все надлежащие меры к обеспечению соблюдения национальных законов и правил».

<sup>223</sup> См., например, Peter MacAlister-Smith, *International Guidelines* (сноска 71 выше), para. 22 (b) («При проведении операций по оказанию гуманитарной помощи персонал, оказывающий помощь, ... постоянно сотрудничает с назначенным компетентным органом принимающего помощь государства»).

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

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

10) Проект статьи 14 содержит ссылку на «объем и вид помощи, за которой оно обращается». Это согласуется с предыдущими международными соглашениями, которые содержат аналогичное положение<sup>224</sup>. Использование глагола «указывает» в проекте этой статьи в настоящем времени как степень обязательности возлагает на пострадавшее государство ответственность за уточнение вида и объема запрашиваемой помощи, когда оно определяет условия для ее оказания. В то же время это подразумевает, что после определения условий акторы, 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 стилистические предпочтения без какого-либо смыслового различия между ними.

---

<sup>224</sup> См., например, Конвенцию Тампере, пункт 2) статьи 4 («Государство-участник, запрашивающее телекоммуникационную помощь, указывает размер и характер необходимой помощи»).

## **Статья 15**

### **Облегчение оказания внешней помощи**

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

а) персонала для ликвидации последствий бедствий – в таких областях, как привилегии и иммунитеты, визовые и въездные требования, разрешения на работу и свобода передвижения; и

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

2. Пострадавшее государство обеспечивает беспрепятственный доступ к его соответствующим законам и подзаконным актам, чтобы способствовать соблюдению национального права.

### **Комментарий**

1) Проект статьи 15 касается вопроса об облегчении оказания внешней помощи. Это включает в себя обеспечение наличия в национальном праве благоприятного режима для предоставления оперативной и эффективной помощи. С этой целью в пункте 2 он дополнительно требует от пострадавшего государства обеспечения для оказывающих помощь акторов беспрепятственного доступа к его соответствующим законам и подзаконным актам.

2) Проект статьи предусматривает, что пострадавшие государства «принимают необходимые меры» для облегчения оперативного и эффективного оказания помощи. Слова «в рамках своего национального права 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 или приостановку определенных национальных законов или подзаконных актов в соответствующих случаях. Это может также распространяться на практические меры, направленные на облегчение внешней помощи, если это не запрещается национальным правом. Сформулировав таким образом данный проект статьи, Комиссия побуждает государства в случае бедствий разрешать временные изъятия из применимости их национальных законов, которые могут неоправданно препятствовать оказанию помощи, и включать в свое национальное право надлежащие положения по ее облегчению, которые позволили бы избежать правовой неопределенности в критический период после бедствия, когда возникает необходимость в задействовании таких чрезвычайных положений. Некоторые меры по упрощению процедур также могут оставаться необходимыми даже после того, как потребность в получении помощи отпадет, с тем чтобы обеспечить эффективный и надлежащий вывод, передачу, отъезд и/или перебазирование/реэспорт персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и неиспользованных товаров после прекращения внешней помощи. Это подчеркивается с помощью слов «распоряжение ими» в пункте 1 б). Хотя основное внимание в проекте статьи 15 уделяется пострадавшему государству, оказание содействия в интересах лиц, пострадавших от бедствий, предполагает, что государство транзита, вероятно, будет принимать необходимые меры, в рамках своего национального права, с тем чтобы обеспечить эффективное предоставление внешней помощи.

3) Проект статьи содержит примеры областей, в которых национальное право 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 права, призванные содействовать оперативной и эффективной помощи. Руководящие указания в отношении таких мер можно найти в соответствующих документах, например в Руководстве МФОКК 2007 года и соответствующем типовом законе 2013 года по облегчению и регулированию международной помощи по ликвидации последствий бедствий и международного содействия в первоначальном восстановлении<sup>225</sup>.

4) В подпункте а) речь идет о льготах для персонала по ликвидации последствий. Области, упомянутые в этом подпункте, служат ориентиром в отношении того, как можно наилучшим образом учесть потребности такого персонала. Предоставление привилегий и иммунитетов оказывающим помощь актерам является важной мерой, которая предусмотрена во многих международных соглашениях для стимулирования помощи со стороны иностранных гуманитарных работников<sup>226</sup>. Отказ от применения или упрощение визовых и въездных требований и разрешений на работу необходимы для обеспечения оперативной помощи<sup>227</sup>. При отсутствии специального режима работники могут оказаться заблокированы на границе или не смогут на законных основаниях выполнять работу в критически важные первые дни после бедствия, или же будут вынуждены то выезжать из страны, то въезжать в нее, чтобы не просрочить визы. Свобода передвижения означает способность работников свободно перемещаться в пределах зоны бедствия, чтобы надлежащим образом выполнять свои специально согласованные функции<sup>228</sup>. Неоправданное ограничение свободы передвижения персонала по ликвидации последствий подрывает способность таких работников предоставлять помощь на гибкой основе.

5) Подпункт б) касается оборудования и товаров, которые определяются в подпункте г) статьи 3 и означают предметы снабжения, инструменты, механизмы, специально обученных животных, продукты питания, питьевую воду, медикаменты, средства для жилищного обустройства, одежду, постельные принадлежности, транспортные средства, телекоммуникационное оборудование и другие предметы для ликвидации последствий бедствий. Комиссия считает, что эта категория также включает в себя поисковых собак, которые обычно проводятся

<sup>225</sup> Подготовлены МФОКК и Управлением по координации гуманитарных вопросов и Межпарламентским союзом, 2013 год.

<sup>226</sup> См., например, Рамочную конвенцию, пункт 5 статьи 4 («Принимающее государство обязуется обеспечить, в рамках национального законодательства, все привилегии, иммунитеты и средства, необходимые для оказания помощи»).

<sup>227</sup> Лига обществ Красного Креста уже давно отмечает, что «получение виз для работников и групп по оказанию помощи в ликвидации последствий бедствий является 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.

<sup>228</sup> См. M. El Baradei, and others, *Model Rules for Disaster Relief Operations*, Policy and Efficacy Studies № 8 (United Nations publication, Sales № E.82.XV.PE/8), приложение А, 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».

по категории 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<sup>229</sup>. Проволочки с доставкой могут привести к тому, что оборудование и товары быстро потеряют свою практическую ценность 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. Таким образом, государства могут уменьшить, скорректировать или отменить требования в отношении пограничного контроля для оборудования и товаров, имеющих отношение к оказывающим помощь государствам и другим оказывающим помощь акторам. Национальные подзаконные акты могут также касаться прав на пролет и посадку воздушных судов, инструментов, минимизации документации, необходимой для импорта и транзита оборудования и товаров и временного признания иностранных регистрационных знаков транспортных средств. Подпункт b) не содержит исчерпывающего перечня возможных мер, направленных на упрощение оказания внешней помощи в отношении оборудования и товаров. Например, с учетом решающей роли телекоммуникаций в чрезвычайных ситуациях зачастую потребуется сокращение или ограничение положений, регулирующих использование телекоммуникационного оборудования или радиочастотного спектра, как это предусмотрено в Конвенции Тампере 1998 года.

b) Второй пункт проекта статьи требует, чтобы оказывающим помощь акторам был предоставлен беспрепятственный доступ ко всем соответствующим законам и подзаконным актам. Под словами «беспрепятственный доступ» понимается удобство доступа к таким законам, в том числе в их переводе на другие языки, без наличия у пострадавшего государства обязанности предоставлять эту информацию каждому из оказывающих помощь акторов. Этот пункт также подтверждает важность того, чтобы государства заблаговременно, не дожидаясь бедствия, приняли внутренние нормативные положения, касающиеся содействия внешней помощи, как это предусмотрено в пункте 1 проекта статьи 9.

#### **Статья 16**

##### **Защита персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров**

Пострадавшее государство принимает надлежащие меры для обеспечения защиты персонала по ликвидации последствий бедствий и оборудования и товаров, находящихся на его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем, для цели оказания внешней помощи.

#### **Комментарий**

1) Проект статьи 16 налагает на пострадавшее государство обязательство принимать необходимые в сложившихся обстоятельствах меры для обеспечения защиты персонала, оборудования и товаров, задействованных в оказании внеш-

<sup>229</sup> Это подчеркивается в различных международных договорах. См., например, Конвенцию Тампере, пункт 4 статьи 9; и Соглашение АСЕАН, пункт b статьи 14.

ней помощи. Поскольку бедствия зачастую ввергают страны в состояние хаоса, оказанию помощи потерпевшим могут препятствовать соображения, касающиеся безопасности таких работников и имущества, уменьшая таким образом вероятность эффективного удовлетворения основных потребностей.

2) В этой связи настоящий проект статьи дополняет проект статьи 15, налагающий 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 15 подчеркивается, что пострадавшему государству необходимо установить такой национальный правопорядок, который может облегчить оказание внешней помощи, главным образом путем принятия ряда законодательных и нормативно-правовых мер. С другой стороны, вопрос о защите персонала по ликвидации последствий 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, гибкость, присущая выражению «надлежащие меры», предполагает, что пострадавшее государство может брать на себя различные обязательства в зависимости от того, какие акторы 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 отрицательно влиять на деятельность по оказанию помощи. В этом случае обязательство, возлагаемое на пострадавшее государство, заключается в том, чтобы не причинять вреда через свои органы персоналу, оборудованию и товарам, задействованным в оказании внешней помощи.

5) Во-вторых, в проекте статьи 16 предусматривается принятие ряда мер по предотвращению ущерба от деятельности негосударственных акторов, 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 аварийно-спасательного персонала, оборудования и товаров в случае бедствий. 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 «надлежащие меры» предоставляют пострадавшему государству свободу выбора таких мер. Государству необходимо действовать осмотрительно, пытаясь не допускать наступления наносящих ущерб событий, которые могут быть вызваны действиями негосударственных акторов. Меры, которые надлежит принимать государствам, прилагая максимальные усилия по достижению преследуемой цели, зависят от обстоятельств. Следовательно, в проекте статьи 16 не указаны средства достижения желаемого 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, обусловленной масштабами бедствия и ухудшением его экономического положения, а также объемом ресурсов, имеющихся в распоряжении затронутого государства, которое могло серьезно пострадать от бедствия, а также его способностью осуществлять контроль в некоторых районах, затронутых бедствием. То же самое касается условий безопасности в соответствующем районе операций и отношения и поведения гуманитарных акторов, участвующих в операциях по ликвидации последствий. В самом деле, даже если внешних акторов просят проводить консультации и сотрудничать с пострадавшим государством в вопросах охраны и безопасности, они могут игнорировать директивную роль местных органов власти, что повышает их уязвимость с точки зрения безопасности. Кроме того, если наносящие ущерб действия направлены против аварийно-спасательного персонала, оборудования и товаров, то пострадавшее государство обязано реагировать на них путем осуществления своей компетенции в области пресечения преступлений в районе бедствия.

7) Участники международной гуманитарной деятельности сами могут способствовать достижению преследуемой цели, включив в свои собственные планы и проводимые операции ряд митигационных мер, направленных на снижение степени их уязвимости в случае возникновения угроз для безопасности. Это может быть достигнуто, например, путем выработки надлежащих кодексов поведения, осуществления мероприятий по подготовке кадров и предоставления своим сотрудникам соответствующей информации об условиях, в которых они призваны действовать, и правилах поведения, которые им необходимо соблюдать. В любом случае принятие таких митигационных мер 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 16 не следует толковать превратно в целях создания неоправданных и несоразмерных препятствий для деятельности по оказанию помощи. Как уже было особо отмечено в проекте статьи 15, меры по ограничению свободы передвижения персонала по ликвидации последствий бедствий, которые могут быть приняты по соображениям безопасности, не должны без надобности подрывать способность этих акторов оказывать помощь жертвам бедствий.

9) Помимо этого, возможность использования вооруженного сопровождения в операциях по оказанию помощи в случае бедствий с целью устранения причин для беспокойства по поводу безопасности должна рассматриваться строго в привязке к оптимальным видам практики, разработанным в этой области основными участниками гуманитарной деятельности. Особое внимание обращается на не имеющие обязательной силы Руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета 2013 года, касающиеся использования вооруженного сопровождения для автоколонн с гуманитарными грузами<sup>230</sup>, которые были разработаны с целью содействия соответствующим акторам в при-

<sup>230</sup> Одобрены Межучрежденческим постоянным комитетом 27 февраля 2013 года.

нятии 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 акторы рассматривают последствия и возможные альтернативы применению вооруженного сопровождения, особо учитывая тот факт, что причины для беспокойности по поводу безопасности, которые могут преобладать в ситуациях бедствий, могут быть намного менее серьезными, чем те, которые возникают в ходе реализации других сценариев.

10) В проекте статьи 16 предусмотрена защита «персонала по ликвидации последствий бедствий, оборудования и товаров», т.е. соответствующих лиц и предметов, признаваемых таковыми согласно подпунктам f) и g) проекта статьи 3 и задействованных в оказании внешней помощи. Как особо отмечено в других положениях настоящего проекта статей, главным образом в проектах статьями 10 и 13, 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 государствам, оно принимает меры, с тем чтобы гарантировать защиту, предусмотренную в проекте статьи 16.

11) Такой всеобъемлющий подход направлен на надлежащее выполнение обязательства, закрепленного в проекте статьи 16. 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 ликвидации последствий бедствий, сотрудничать с ним в решении проблем с безопасностью и координировать действия внешних акторов с учетом этих причин для беспокойности.

12) В соответствии с пунктом f) проекта статьи 3 положения проекта статьи 16 касаются, в зависимости от обстоятельств, как гражданского, так и военного персонала, направленного оказывающим помощь государством или другим оказывающим помощь актором, а именно компетентной межправительственной организацией или соответствующей неправительственной организацией или субъектом, оказывающими помощь пострадавшему государству с его согласия. Таким образом, проект статьи 16 охватывает все вышеперечисленные категории. Употребление словосочетания «внешней помощи» отражает тот факт, что статьи, как уже было подтверждено в комментарии к проекту статьи 14<sup>231</sup>, регулируют исключительно деятельность внешних по отношению к пострадавшему государству акторов.

13) Аналогичным образом проект статьи 16 касается оборудования и товаров, определенных в пункте g) проекта статьи 3 и имеющих отношение к деятельности персонала по ликвидации последствий бедствий. Проект статьи 16 охватывает имеющиеся в распоряжении оказывающих помощь государств или других оказывающих помощь акторов оборудование и товары независимо от места их происхождения. Эти предметы могут быть приобретены и непосредственно на внутреннем рынке пострадавшего государства. Формулировка «находящихся на

<sup>231</sup> См. выше, пункт 2) комментария к проекту статьи 14.



его территории или на территории под его юрисдикцией или контролем» призвана прояснить этот аспект.

### **Статья 17**

#### **Прекращение внешней помощи**

Пострадавшее государство, оказывающее помощь государству, Организация Объединенных Наций или другой оказывающий помощь актор могут в любое время прекратить внешнюю помощь. Любое такое государство или актор, намеревающиеся прекратить помощь, направляют соответствующее уведомление. Пострадавшее государство и в соответствующих случаях оказывающее помощь государству, Организация Объединенных Наций или другой оказывающий помощь актор проводят консультации по вопросу прекращения внешней помощи и порядка ее прекращения.

#### **Комментарий**

- 1) Проект статьи 17 касается вопроса о прекращении внешней помощи. Положение состоит из трех предложений. Первое предложение подтверждает основополагающее право соответствующих акторов, а именно пострадавшего государства, оказывающего помощь государству, Организации Объединенных Наций или другого оказывающего помощь актора, прекратить внешнюю помощь в любое время. Во втором предложении установлено требование о том, чтобы стороны, собирающиеся прекратить помощь, направляли соответствующее уведомление. В третьем предложении сформулировано требование, согласно которому пострадавшее государство, а также в соответствующих случаях оказывающее помощь государству и другие оказывающие помощь акторы проводят друг с другом консультации по вопросу прекращения внешней помощи, включая порядок ее прекращения. Под прекращением помощи понимается как полное, так и частичное прекращение. Кроме того, в проекте статьи 17 сделана прямая ссылка на Организацию Объединенных Наций среди вероятных оказывающих помощь акторов, учитывая ее центральную роль в деле оказания чрезвычайной помощи.
- 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 10 прямо признано, что пострадавшему государству принадлежит главная роль в руководстве, контроле, координации и надзоре за помощью при ликвидации последствий бедствий на его территории. В свою очередь проект статьи 13 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.
- 3) Проект статьи 17 не признает право только пострадавшего государства прекращать помощь в одностороннем порядке. Напротив, Комиссия подтверждает, что оказывающим помощь государствам и другим оказывающим помощь акторам самим может понадобиться прекратить свою деятельность по оказанию помощи. Таким образом, проект статьи 17 сохраняет право прекратить оказываемую помощь за любой стороной.
- 4) Проект статьи 17 следует толковать в свете цели проекта статей, сформулированной в проекте статьи 2. Поэтому решения в отношении прекращения помощи должны приниматься с учетом потребностей лиц, пострадавших от

бедствия, а именно: были ли и в какой мере были такие потребности удовлетворены, так что прекращение внешней помощи не окажет неблагоприятного воздействия на лиц, пострадавших от бедствия, поскольку преждевременное решение прекратить помощь может отбросить назад работу по восстановлению.

5) Комиссия предполагает, что прекращение помощи может стать необходимым в силу различных причин и на различных этапах оказания помощи. Операции по ликвидации последствий бедствий могут достигнуть такой стадии, когда либо пострадавшее государство, либо одна или несколько оказывающих помощь сторон почувствуют необходимость в том, что им следует прекратить проведение таких операций. Обстоятельства, ведущие к прекращению, могут включать случаи, когда ресурсы оказывающего помощь государства или другого оказывающего помощь актора иссякнут или когда какое-то новое бедствие потребует перенаправления ресурсов. Аналогичным образом пострадавшие государства должны иметь возможность прекращать помощь, которая потеряла актуальность или приобрела иной характер по сравнению с тем, что предлагалось им первоначально. Проект статьи 17 сформулирован гибко, позволяя корректировать длительность помощи в зависимости от обстоятельств при том условии, что стороны будут проводить консультации в духе доброй воли. Проект статьи 17 разработан исходя из двустороннего сценария, но он не исключает сценарий оказания внешней помощи многими акторами.

6) В принятом Комиссией в 1989 году проекте статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, и проекте факультативных протоколов к нему<sup>232</sup> в пункте 2 статьи 9 сказано, что «дипломатический курьер не может назначаться из числа граждан государства пребывания, иначе как с согласия этого государства, которое может быть в любое время аннулировано». Согласно соответствующему комментарию «слова "в любое время" были включены не для того, чтобы узаконить любое произвольное аннулирование согласия»<sup>233</sup>.

7) Во втором предложении вводится требование об уведомлении от стороны, намеревающейся 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.

8) Как подчеркивается в преамбуле, требование о проведении консультаций отражает дух солидарности и сотрудничества, пронизывающий весь проект статей, и принцип сотрудничества, закрепленный в проектах статей 7 и 8. Под словом «порядок» понимаются процедуры, которые должны соблюдаться при прекращении помощи. Хотя прекращение на взаимной основе не всегда может оказаться возможным, консультации о порядке прекращения позволят соответствующим сторонам содействовать дружественному и эффективному прекращению помощи. Ссылка на термин «в соответствующих случаях» уточняет, что предполагаемые консультации проводятся, с одной стороны, между пострадавшим государством и, с другой стороны, любым другим актором (будь то оказы-

<sup>232</sup> *Ежегодник... 1989 год*, том II (Часть вторая), пункт 72.

<sup>233</sup> Там же, пункт 4) комментария к проекту статьи 9.

вающим помощь государством, Организацией Объединенных Наций или другим оказывающим помощь актором), которые предоставляют такую помощь.

### **Статья 18**

#### **Соотношение с другими нормами международного права**

1. Настоящий проект статей не наносит ущерба другим применимым нормам международного права.
2. Настоящий проект статей не применяется в той мере, в какой реагирование на бедствия не регулируется нормами международного гуманитарного права.

#### **Комментарий**

- 1) Проект статьи 18 посвящен соотношению между проектом статей и другими нормами международного права. Он призван пояснить, каким образом проект статей взаимодействует с некоторыми нормами международного права, которые либо касаются того же вопроса, что и проект статей, либо не имеют прямого отношения к бедствиям, но, тем не менее, применимы к ситуациям, охваченным проектом статей.
- 2) Отсылка к «другим нормам» в названии направлена на обеспечение непрерывного применения всей совокупности действующих обязательств по вопросам, которые охватываются настоящим проектом статей. Формулировка «другим применимым нормам международного права» в пункте 1 является преднамеренно гибкой, без ссылки на «специализацию» таких других норм по сравнению с проектом статей, поскольку в зависимости от их содержания это может соответствовать или не соответствовать фактическому положению вещей.
- 3) Пункт 1 призван охватывать различные формы «других применимых норм международного права». К ним относятся, в частности, и более подробные нормы, закрепленные в договорах, сфера применения которых *ratione materiae* охвачена настоящим проектом 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<sup>234</sup>.
- 4) Проект этой статьи также касается в пункте 1 взаимодействия настоящего проекта 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. Это положение подтверждает, что такие категории норм не заменяются настоящим проектом статей.
- 5) Оговорка «не наносит ущерба» в проекте статьи 18 также применяется к нормам международного обычного права. Дело в том, что проект статей не охватывает все вопросы, которые могут быть актуальны в случае бедствий. Более того, проект статей не исключает дальнейшего развития норм международ-

<sup>234</sup> См., например, раздел 5, статью F приложения к Конвенции 1965 года по облегчению международного морского судоходства (с изменениями, внесенными в нее в 1978 году), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1110, № 8564, p. 318, at p. 320.

ного обычного права в этой сфере. Как таковой этот проект статьи основан на пункте преамбулы Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года<sup>235</sup>, который гласит, что «нормы международного обычного права будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции».

6) Кроме того, следует учитывать, что право международных договоров может также включать в себя нормы общего применения, не имеющие прямого отношения к бедствиям. В этой связи Комиссия приняла решение об использовании формулировки «другим применимым нормам международного права» для определения всех норм международного права, которые могут взаимодействовать с данным проектом статей, так как она выражает идею о том, что оговорка о ненанесении ущерба в проекте статьи 18 применима ко всем категориям международно-правовых норм.

7) Пункт 2 конкретно касается соотношения между проектом статей и международным гуманитарным правом. Это положение сформулировано таким образом, чтобы разъяснить данную взаимосвязь, подчеркнув примат норм международного гуманитарного права.

8) Комиссия рассмотрела вопрос о включении прямой ссылки на неприменимость проекта статей в ситуациях вооруженного конфликта в качестве дополнительного элемента определения «бедствия» (подпункт а) проекта статьи 3), с тем чтобы избежать толкований, согласно которым для целей проекта статей вооруженный конфликт будет охватываться в той степени, в какой будут выполняться пороговые требования проекта статьи 3. От этого было решено отказаться, поскольку включение категорического изъятия могло бы быть контрпродуктивным, в частности, в «комплексных чрезвычайных ситуациях», когда бедствие происходит в зоне вооруженного конфликта. Абсолютное исключение возможности применения проекта статей по причине одновременного наличия вооруженного конфликта имело бы негативные последствия для защиты людей, пострадавших от бедствия, особенно в ситуациях, когда начало бедствия предшествует началу вооруженного конфликта<sup>236</sup>.

9) В таких ситуациях нормы международного гуманитарного права применяются как *lex specialis*, в то время как нормы, изложенные в настоящем проекте статей, продолжают применяться «в той мере», в которой действие норм международного гуманитарного права не распространяется на правовые вопросы, возникающие в связи с бедствием. Таким образом, настоящий проект статей будет способствовать ликвидации юридических пробелов в деле защиты людей, пострадавших в результате бедствий, происходящих в ходе вооруженного конфликта, тогда как международное гуманитарное право будет превалировать применительно к ситуациям, регулируемым как проектом статей, так и международным гуманитарным правом, приоритета последнего. В частности, настоящий проект статей не следует толковать как препятствие для способности гуманитарных организаций проводить во время вооруженного конфликта (будь то международного или немеждународного, даже происходящего одновременно с бедствиями) свою гуманитарную деятельность в соответствии с мандатом, возложенным на них в соответствии с международным гуманитарным правом.

<sup>235</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, № 18232, p. 331.

<sup>236</sup> См. выше пункт 10) комментария к проекту статьи 3, подпункт а).