



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 May 2009
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят первая сессия

Женева, 4 мая — 5 июня и 6 июля — 7 августа 2009 года

Второй доклад о защите людей в случае бедствий

подготовлен Специальным докладчиком
Эдуардо Валенсией-Оспиной

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Определение сферы охвата темы	6
A. Ratione materiae	6
1. Права и нужды, определяющие защиту людей в случае бедствий	6
2. Двойственный характер защиты людей в случае бедствий	7
B. Ratione personae: государства и негосударственные субъекты	11
C. Ratione temporis: действия до бедствия, во время бедствия и после него	12
Проект статьи 1. Сфера охвата	13
D. Определение бедствия	13
Проект статьи 2. Определение бедствия	18
III. Солидарность и сотрудничество	19
Проект статьи 3. Обязанность сотрудничать	29
IV. Будущая работа	29



I. Введение*

1. Настоящему докладу о защите людей в случае бедствий предшествовал предварительный доклад по той же теме¹, представленный Специальным докладчиком в мае 2008 года на шестидесятой сессии Комиссии международного права после того, как в 2007 году на своей пятьдесят девятой сессии Комиссия постановила включить эту тему в свою текущую программу работы².

2. Предварительный доклад был призван дать общее освещение охвата темы, с тем чтобы можно было правильно очертить ее рамки³. Для этого в докладе был представлен общий набросок непосредственное всего затрагиваемых правовых вопросов, а обсуждение велось вокруг трех осей: *ratione materiae* (включая понятие бедствия и классификацию бедствий⁴ и понятие защиты лиц⁵), *ratione personae*⁶ и *ratione temporis*⁷. Вызывающей особый интерес была названа возможность правозащитного подхода к теме, который Специальный докладчик изучил, не предрешая при этом исход дальнейших прений⁸. Кроме того, была выполнена оценка источников права, применимых к международной защите и помощи в случае бедствий⁹, а также представлены некоторые предварительные мысли по поводу надлежащего оформления конечного результата¹⁰.

3. Предварительный доклад рассматривался Комиссией в июле 2008 года на ее 2978–2982-м заседаниях¹¹. Основное место в ходе дискуссии между членами Комиссии занял вопрос о преимуществах и сложностях, связанных с правозащитным подходом к теме¹². Кроме того, имело место обстоятельное обсуждение надлежащих рамок, ограничивающих сферу охвата темы, в привязке к вышеупомянутым трем осям¹³, а также права на гуманитарную помощь как важного элемента, который следует рассмотреть на последующих стадиях прений¹⁴.

4. Комиссия уделила внимание понятию «ответственность по защите», причем для некоторых членов Комиссии актуальность этого понятия для рассмат-

* Специальный докладчик выражает признательность за помощь в подготовке настоящего доклада Арьену Вермеру, соискателю степени доктора философии из Института Т. М. К. Ассера в Гааге, Рене Уруэнье, соискателю степени доктора философии, и Дж. Бентону Хиту, соискателю степени доктора юридических наук из Школы права Нью-Йоркского университета в Нью-Йорке.

¹ A/CN.4/598.

² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10)*, пункт 375.

³ A/CN.4/598, пункт 9.

⁴ Там же, пункты 44–49.

⁵ Там же, пункты 50–55.

⁶ Там же, пункт 56.

⁷ Там же, пункты 57 и 58.

⁸ Там же, пункты 12, 26 и 51.

⁹ Там же, пункты 21–42.

¹⁰ Там же, пункты 59–60.

¹¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, пункт 216.

¹² Там же, пункты 227–229.

¹³ Там же, пункты 230–240.

¹⁴ Там же, пункты 241–246.

риваемой темы оставалась неясной, особенно в контексте бедствий¹⁵. Наконец, были изучены источники, имеющие отношение к рассмотрению темы, и при этом было указано на важность того, чтобы работа Комиссии не дублировала работу, уже проделанную по этой теме другими¹⁶, например «Руководство по местной организации и управлению оказанием международной помощи при чрезвычайных ситуациях и проведением восстановительных работ на начальном этапе», принятое Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) в 2007 году на ее тридцатой Конференции¹⁷.

5. Дальнейшее рассмотрение предварительного доклада и тех прений, которые состоялись по нему в Комиссии, имело место в октябре — ноябре 2008 года в Шестом комитете на шестьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи. В связи с обсуждением главы IX доклада Комиссии о работе ее шестидесятой сессии (A/63/10) более 20 государств и МФОКК и КП изложили свои мнения по вопросам, поставленным в докладе Специального докладчика. Все делегации разделяли высказанное Специальным докладчиком мнение о важности и своевременности данного начинания в его совокупности, и все соглашались в отношении того, что теме присущи непростые особенности, которые обуславливают необходимость особой тщательности при ее разборе Комиссией. Было достигнуто предварительное понимание в отношении конечного результата: притом что некоторые государства высказали предпочтение не имеющим обязательной силы руководящим принципам¹⁸, не встретило возражений и предложение о том, чтобы оформить дальнейшую работу в виде проекта статей, а вопрос о придании им в перспективе обязательной силы решить на более поздней стадии.

6. Аналогичное понимание вырисовалось в отношении некоторых ограничений сферы охвата *ratione materiae*. Все делегации, затрагивавшие данный момент, высказывались за то, чтобы вывести вооруженные конфликты за рамки рассматриваемого предмета¹⁹. Далее, различные делегации расценивали как излишнее проведение строгой границы между антропогенными и стихийными бедствиями, тем более если обе причины приводят к сходным последствиям²⁰. Тем не менее некоторые из этих делегаций выступили с предложением о том,

¹⁵ Там же, пункты 247–250, особенно пункт 248.

¹⁶ Там же, пункты 251–256.

¹⁷ Имеется по адресу: www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advocacy/guidelines.asp.

¹⁸ Например, Германия (A/C.6/63/SR.22, пункт 60), Индия (A/C.6/63/SR.23, пункт 21) и Соединенное Королевство (A/C.6/63/SR.23, пункт 64).

¹⁹ Например, Индия (A/C.6/63/SR.23, пункт 19), Испания (A/C.6/63/SR.23, пункт 37), Польша (A/C.6/63/SR.24, пункт 55), Республика Корея (A/C.6/63/SR.23, пункт 24), Соединенное Королевство (A/C.6/63/SR.23, пункт 63), Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/63/SR.22, пункт 54) и Япония (A/C.6/63/SR.23, пункт 41).

²⁰ Например, Австрия (A/C.6/63/SR.23, пункт 7), Германия (A/C.6/63/SR.22, пункт 60), Греция (A/C.6/63/SR.24, пункт 6), Республика Корея (A/C.6/63/SR.23, пункт 24), Соединенное Королевство (A/C.6/63/SR.23, пункт 63), Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/63/SR.22, пункт 54), Франция (A/C.6/63/SR.24, пункт 81) и Чили (A/C.6/63/SR.22, пункт 14). См. также выступление Аргентины (A/C.6/63/SR.24, пункт 64) (проведение четкого различия между стихийными и антропогенными бедствиями было бы затруднительным).

чтобы в методическом отношении начать работу с рассмотрения стихийных бедствий, а уже потом перейти к другим типам бедствий²¹.

7. В Шестом комитете обсуждался и вопрос об ограничениях сферы охвата *ratione temporis*. В различных выступлениях²² прозвучала идея о том, чтобы в принципе ограничить работу Комиссии двумя этапами ситуации бедствия: собственно бедствие (ликвидация последствий) и следующий за ним период (экстренное восстановление), — не предвешая при этом дальнейшего рассмотрения в будущем таких вопросов, как обеспечение подготовленности к бедствиям еще до их наступления.

8. Наконец, различные делегации выступили в поддержку правозащитного подхода к теме²³, тогда как некоторые делегации выразили сомнения по поводу правильности этого пути в данном случае²⁴. В этой связи, притом что актуальность «ответственности по защите» оставалась для нескольких делегаций неясной²⁵, некоторые делегации высказывались в том плане, что Комиссии не следует лишать себя возможности рассмотреть это понятие в том случае, если это будет подсказываться логикой ее начинания²⁶.

9. В докладе о работе ее шестидесятой сессии Комиссия указала, что приветствовала бы получение любой информации, касающейся практики государств по этому вопросу, включая примеры национального законодательства. В частности, она указала, что хотела бы получить информацию и комментарии по конкретным правовым и институциональным проблемам, встречавшимся в ходе осуществления мероприятий по устранению бедствий или реагированию на них²⁷. Отклики на выраженное Комиссией пожелание поступили в устном порядке от Сальвадора во время его выступления в Шестом комитете²⁸, а в письменном виде от Мексики 5 ноября 2008 года и от Германии 26 февраля 2009 года. Письменные отклики были распространены в качестве внутренних документов Комиссии.

10. Кроме того, на шестидесятой сессии Комиссия постановила задать системе Организации Объединенных Наций вопрос, сформулированный следующим образом:

²¹ Например, Испания (A/C.6/63/SR.23, пункт 37), Мексика (A/C.6/63/SR.23, пункт 61), Португалия (A/C.6/63/SR.25, пункт 6), Республика Корея (A/C.6/63/SR.23, пункт 24) и Япония (A/C.6/63/SR.23, пункт 41).

²² Например, Австрия (A/C.6/63/SR.23, пункт 9), Новая Зеландия (A/C.6/63/SR.24, пункт 11), Республика Корея (A/C.6/63/SR.23, пункт 24) и Франция (A/C.6/63/SR.24, пункт 80).

²³ Например, Испания (A/C.6/63/SR.23, пункт 37), Польша (A/C.6/63/SR.24, пункт 55), Португалия (A/C.6/63/SR.25, пункт 6), Таиланд (A/C.6/63/SR.23, пункт 90), Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/63/SR.22, пункт 53), Франция (A/C.6/63/SR.24, пункт 81) и Чили (A/C.6/63/SR.22, пункт 16). См. также выступление Австрии (A/C.6/63/SR.23, пункт 10) (к теме будут иметь отношение отдельные элементы права прав человека).

²⁴ Например, Китай (A/C.6/63/SR.23, пункт 29), Нидерланды (A/C.6/63/SR.22, пункт 62) и Новая Зеландия (A/C.6/63/SR.24, пункт 11).

²⁵ Например, Индия (A/C.6/63/SR.23, пункт 20), Китай (A/C.6/63/SR.23, пункт 31) и Япония (A/C.6/63/SR.23, пункт 42).

²⁶ Например, Польша (A/C.6/63/SR.24, пункт 53), Португалия (A/C.6/63/SR.25, пункт 6) и Финляндия (от имени государств Северной Европы) (A/C.6/63/SR.22, пункт 55).

²⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, пункт 31.

²⁸ A/C.6/63/SR.23, пункты 56–57.

«Каким образом система Организации Объединенных Наций институционализирует роли и ответственность на глобальном и страновом уровнях в плане помощи пострадавшему населению и государствам в случае бедствий на стадии реагирования, а также на стадиях до и после бедствий и как она взаимодействует на каждой из этих стадий с такими субъектами, как государства, другие межправительственные организации, движение Красного Креста, неправительственные организации, специализированные национальные группы реагирования, национальные органы по ликвидации бедствий, и другими соответствующими субъектами?»²⁹.

Комиссия также постановила обратиться за информацией к МФОКК и КП, оформив это в виде аналогичного запроса, надлежащим образом скорректированного³⁰.

11. Письмами от 6 ноября 2008 года секретарь Комиссии направил этот вопрос двум адресатам. От МФОКК и КП ответ поступил 10 марта 2009 года, а от Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов — 17 апреля. Эти ответы были распространены в качестве внутренних документов Комиссии.

12. На шестидесятой сессии Комиссии и позднее Специальный докладчик продолжал свои контакты с представителями заинтересованных правительственных и неправительственных организаций. В июле 2008 года он встретился с директором межучрежденческого секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (МСУОБ) Сальвано Брисеньо. Кроме того, у него отдельно состоялись: встреча с Управлением по координации гуманитарных вопросов, которая проходила под председательством Душана Зупки (Секция готовности к чрезвычайным ситуациям) и при участии 14 должностных лиц Управления; встреча с МФОКК и КП, которая проходила под председательством заместителя Генерального секретаря Ибрахима Османа и при участии шести должностных лиц Федерации; встреча с Рабочей группой по кластеру «Защита», которая проходила под председательством Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина и при участии еще четырех членов Рабочей группы, главным образом должностных лиц Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ).

13. В декабре 2008 года в Женеве было устроено ради Специального докладчика совещание «за круглым столом», на котором председательствовал Представитель Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц и присутствовали 14 должностных лиц из его канцелярии, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, МФОКК и КП, Управления по координации гуманитарных вопросов, УВКБ, Детского фонда Организации Объединенных Наций и члены Рабочей группы по кластеру «Защита».

²⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10), пункт 32.*

³⁰ Там же, пункт 33.

Последние события

14. За период после шестидесятой сессии Комиссии опубликован ряд документов, имеющих отношение к рассмотрению данной темы. К ним относятся:

а) доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности, представленный Совету по правам человека Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека³¹;

б) «Справочник по международному праву и стандартам, применимым в ситуациях стихийного бедствия», подготовленный и опубликованный Международной организацией по праву развития. Как объясняется в предисловии, «Справочник» дает всеобъемлющий анализ международно-правовых стандартов, имеющих отношение к пяти ключевым аспектам ликвидации бедствий: права человека, права уязвимых групп, права детей, распоряжение землей и имуществом и противодействие коррупции/распоряжение финансовыми средствами;

в) доклад Генерального секретаря, посвященный реализации ответственности по защите³². В пункте 10(б) этого доклада (с отсылкой к пунктам 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года³³) разъясняется, что ответственность по защите «действует, если только государства-члены не примут иного решения, лишь в отношении четырех оговорочных преступлений и нарушений: геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Попытки расширить ее сферу действия на другие бедствия, включая ВИЧ/СПИД, изменение климата или осуществление мер реагирования в случае стихийных бедствий, означали бы подрыв достигнутого в 2005 году консенсуса и размывание концепции до неузнаваемости или утраты ее практической целесообразности».

II. Определение сферы охвата темы

15. Ценные указания Комиссии и Шестого комитета позволяют Специальному докладчику продвинуться в определении сферы охвата темы. Чтобы облегчить обсуждение, ниже сфера охвата вновь рассматривается в трех аспектах: *ratione materiae*, *ratione personae* и *ratione temporis*.

A. *Ratione materiae*

1. Права и нужды, определяющие защиту людей в случае бедствий

16. Важным аспектом предварительного доклада и последовавших за ним прений был вопрос о том, в каком объеме предусматривать в настоящем начинании защиту лиц, особенно с учетом «правозащитного» подхода к теме. «Правозащитные» подходы появились в конце 1980-х годов, став концептуальным

³¹ A/HRC/9/10.

³² A/63/677.

³³ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года.

изменением по сравнению с предыдущими парадигмами исследований, посвященных проблеме развития³⁴. Смещение акцентов предполагало, что политику в сфере развития можно и должно рассматривать как вопрос прав, разворачивая тем самым сложившийся регламентационный и судебный механизм прав человека в сторону достижения целей в сфере развития. В результате стандартам, обусловливаемым правами, предстояло стать немаловажными критериями оценки задач, ставимых в области развития, а что важнее, пожалуй, — право-защитным соображениям предстояло стать значимой частью концептуальных рамок для восприятия политики развития³⁵.

17. За истекшее время применение правозащитных подходов как методики вникания в самые различные аспекты развития расширилось. Будучи не просто нормативным заявлением с претензиями на исключительность, данный подход служит полезной отправной позицией, поскольку в нем заключен столь важный багаж правозащитных формулировок, а для его понимания его необходимо дополнить другими точками зрения, актуальными для конкретно рассматриваемой проблематики. МФОКК и КП высказала мысль о том, что правозащитный подход к теме может быть дополнен рассмотрением актуальности нужд лиц, оказавшихся в ситуации бедствия, для обеспечения их защиты³⁶. Специальный докладчик считает, что в данном контексте этим вполне можно заняться. Применительно к защите людей в случае бедствий нет никакого резкого противостояния между учетом нужд людей и правозащитным подходом. Напротив, представляется, что разумный, целостный подход к теме требует, чтобы в уравнение попали и права и нужды, дополняя в надлежащих случаях друг друга.

18. Еще один фактор, который следует учитывать при определении сферы охвата темы, — это риск. Преодоление риска является немаловажным соображением, от которого зависят все составляющие политики в отношении бедствий³⁷, и его можно воспринимать в привязке к двум различным моментам бедственного события: во-первых, риск как фундаментальный элемент предотвращения бедствий, а во-вторых, риск как переменный фактор в деле защиты людей как на этапе собственно бедствия, так и на этапе, следующем за бедствием. Расположенный в Женеве МСУОБ работает в настоящее время над пропагандой важности уменьшения опасности бедствий как неотъемлемого компонента устойчивого развития³⁸. Специальный докладчик считает, что, во избежание ненужного дублирования усилий, Комиссии было бы разумно на нынешней стадии последовать за МСУОБ в его работе над проблемой предотвращения бедствий, и оставить парадигму, построенную на учете риска, до последующих обсуждений, посвященных вопросу о подготовленности к бедствиям.

2. Двойственный характер защиты людей в случае бедствий

19. В своем предварительном докладе Специальный докладчик сделал, в частности, вывод о том, что «работу по теме можно вести на основе правозащит-

³⁴ Дебаты в рамках исследований, посвященных проблеме развития, привели в 1986 году к появлению первого официального свидетельства сдвига в парадигмах: была принята Декларация о праве на развитие (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение).

³⁵ См.: P. Uvin, *Human Rights and Development* (Kumarian Press, 2004), p. 165.

³⁶ A/C.6/63/SR.22, пункт 68.

³⁷ См.: ISDR, “Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives”, 2004.

³⁸ См. www.unisdr.org.

ного подхода, который будет обуславливать оперативные механизмы защиты» (A/CN.4/598, пункт 62). В этой связи Специальный докладчик отмечает, что тот тип международного регулирования, который станет существенным вкладом в работу над разбираемой проблематикой, вполне можно воспринимать в привязке к двум разным осям: во-первых, правам и обязательствам государств по отношению друг к другу, а во-вторых, правам и обязательствам государств по отношению к людям, нуждающимся в защите.

20. Понятие, с которым в свою очередь смыкаются эти две оси, причем в концептуальном отношении отдельно друг от друга, в международном праве не ново. Можно привести в пример Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года: посредством нее договаривающиеся стороны взяли на себя обязательства друг перед другом, но выгодоприобретателями по ней являются в конечном счете люди. В своем консультативном заключении об оговорках к Конвенции Международный Суд, четко обозначив посылку, на которой основывается подход Специального докладчика, заключил:

«Конвенция была явно принята с чисто гуманитарной и цивилизаторской целью. Действительно, трудно представить себе конвенцию, у которой эта двойственность проявлялась бы сильнее, поскольку ее предназначение состоит, с одной стороны, в защите самого существования определенных человеческих групп, а с другой — в подтверждении и одобрении наиболее элементарных принципов нравственности. В такой конвенции у договаривающихся государств нет собственных интересов; все они до единого имеют общий интерес, заключающийся в достижении тех высоких целей, которые являются смыслом существования этой конвенции. Поэтому в конвенции такого типа нельзя говорить об индивидуальных преимуществах или невыгодах для государств или же о поддержании безукоризненного договорного баланса между правами и обязанностями. Высокие идеалы, которыми вдохновлена Конвенция, служат в силу общей воли ее участников фундаментом и мерилom всех ее положений»³⁹.

21. Эта посылка легла в основу и дальнейшего толкования Конвенции по геноциду. В статье I договаривающиеся стороны подтверждают, что геноцид независимо от того, совершается ли он в мирное или военное время, является преступлением, которое нарушает нормы международного права и против которого они обязуются принимать меры предупреждения и карать за его совершение. Хотя и совершающие это преступление, и пострадавшие от него являются скорее всего физическими лицами, они не являются непосредственными субъектами Конвенции. И вместе с тем представляется, что если частные лица останутся за скобками рассуждений, то устанавливаемый Конвенцией правовой режим понять будет трудно. Проявление этой натянутости наблюдалось в решении от 26 февраля 2007 года по делу, возбужденному Боснией и Герцеговиной против Сербии и Черногории⁴⁰, в котором ответчик утверждал, что непременным условием для установления ответственности государства за преступление геноцида является предварительное установление, в соответствии с

³⁹ *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, ICJ Reports 1951*, p. 15, at p. 23.

⁴⁰ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007.

нормами уголовного права, индивидуальной ответственности лица, совершившего преступление, которое влечет за собой ответственность государства. Суд, учитывая различие между представленными здесь двумя осями, заключил:

«Различия в процедурах, которым следует Суд и которым следуют суды и трибуналы, судящие людей за уголовные преступления, и в имеющихся у них полномочиях сами по себе не означают, что Суд юридически не вправе самостоятельно устанавливать факт совершения геноцида или других деяний, перечисленных в статье III.

[...]

Любое иное толкование могло бы означать отсутствие всякой возможности обратиться за правовой защитой на основании Конвенции в некоторых обстоятельствах, которые можно легко себе представить: если геноцид предположительно совершен в государстве его руководителями, однако перед судом они не предстали, например потому, что они до сих пор во многом контролируют власть в государстве, включая полицию, карательные органы и суды, и нет такого международного уголовного трибунала, который мог бы осуществлять юрисдикцию в отношении предположительно совершенных преступлений, либо если ответственное государство признало нарушение. Поэтому Суд делает вывод о том, что ответственность государства за геноцид и соучастие может возникать на основании Конвенции и без того, чтобы за это или связанное с ним преступление было осуждено какое-либо лицо»⁴¹.

22. Параллельная ситуация наблюдается в случае статьи 36 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года, где предусматриваются определенные права и обязательства, призванные облегчить осуществление консульских функций в отношении граждан представляемого государства. Если говорить конкретно, то в пункте 1(b) статьи 36 предусматривается:

«Компетентные органы государства пребывания должны безотлагательно уведомлять консульское учреждение представляемого государства о том, что в пределах его консульского округа какой-либо гражданин этого государства арестован, заключен в тюрьму или взят под стражу в ожидании судебного разбирательства или же задержан в каком-либо ином порядке, если этот гражданин этого потребует. Все сообщения, адресуемые этому консульскому учреждению лицом, находящимся под арестом, в тюрьме, под стражей или задержанным, также безотлагательно передаются этими органами консульскому учреждению. Указанные органы должны безотлагательно сообщать этому лицу о правах, которые оно имеет согласно настоящему подпункту.

[...]

2. Права, о которых говорится в пункте 1 настоящей статьи, должны осуществляться в соответствии с законами и правилами государства пребывания, при условии, однако, что эти законы и правила должны способствовать полному осуществлению целей, для которых предназначены права, предоставляемые в соответствии с настоящей статьей».

⁴¹ Ibid., paras.181 and 182.

23. В решении по делу ЛаГрандов Международный Суд рассмотрел вопрос о том, относится ли ссылка на «права» в предыдущем положении «только к правам представляемого государства, а не также и к правам задержанного лица»⁴², и заключил, что «пункт 1 статьи 36 порождает индивидуальные права для задержанного лица в дополнение к правам, признаваемым за представляемым государством, и что в связи с этим ссылка на “права” в пункте 2 должна восприниматься как распространяющаяся не только на права представляемого государства, но и на права задержанного лица»⁴³. Специальный докладчик отмечает, что Суд истолковал статью 36 в привязке к двум разным осям: во-первых, к правам и обязательствам государств по отношению друг к другу, а во-вторых, к правам и обязательствам государств по отношению к задержанному лицу. Именно этому подходу Специальный докладчик последовал применительно к защите людей в случае бедствий.

24. Данный подход был воспринят Международным Судом в решении по делу Авены и других мексиканских граждан⁴⁴. Рассматривая вопрос об адекватном возмещении за нарушение статьи 36, Суд провел различие между обязательствами договаривающихся сторон по отношению друг к другу и обязательствами по отношению к задержанному лицу⁴⁵. Проведя это различие, Суд заключил, что «возмещение, предусматривающее исправление этих нарушений, должно состоять в обязанности Соединенных Штатов разрешить проверку и пересмотр дел этих граждан в судах Соединенных Штатов (...) для выяснения того, не привело ли в каждом случае нарушение статьи 36, совершенное компетентными властями, к реальному ущербу для обвиняемого в процессе отправления уголовного правосудия»⁴⁶.

25. Подход к рассматриваемой теме с учетом двух осей, которые упоминались выше, не предполагает какой-либо предварительной оценки статуса прав и обязательств, относящихся к каждой из этих осей. В решении по делу Авены и других мексиканских граждан Международный Суд поразмыслил над тем, должно ли право консульского уведомления и сообщения считаться одним из основных прав человека. Суд счел, что ему нет необходимости выносить определение относительно статуса такого права: «Являются ли права, предусмотренные Венской конвенцией, правами человека или нет — это не тот вопрос, который необходимо разрешить Суду. Вместе с тем Суд хотел бы отметить, что ни текст Конвенции, ни ее объект и цель, ни какие-либо указания в подготовительных материалах не поддерживают вывод, который Мексика делает из выдвигаемых ею на этот счет утверждений»⁴⁷.

26. Подход, воспринятый в настоящем докладе, прослеживается и в практике Органа по разрешению споров Всемирной торговой организации (ВТО). Один из примеров — доклад третейской группы по делу «Соединенные Штаты: разделы 301–310»⁴⁸, в котором группа проанализировала последствия одного

⁴² *LaGrand Case (Germany v. United States of America), Judgment, ICJ Reports 2001*, p. 466, para. 89.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Case Concerning Avena and other Mexican Nationals (Mexico v. United States), Judgment, ICJ Reports 2004*, p. 12.

⁴⁵ *Ibid.*, paras. 121–122.

⁴⁶ *Ibid.*, para. 121.

⁴⁷ *Ibid.*, para. 124.

⁴⁸ *United States — Sections 301–310 of the Trade Act of 1974*, Panel Report, document WT/DS152/R (22 December 1999).

внутригосударственного правового акта для применения статьи 23.1 Договоренности о разрешении споров. Третейская группа рассмотрела данный вопрос, стремясь определить объекты и цели Договоренности о разрешении споров (а в более общем плане — ВТО), которые имеют отношение к трактованию статьи 23. Третейская группа сочла наиболее значимыми «те, которые касаются создания рыночных условий, благоприятствующих индивидуальной экономической деятельности на национальных и глобальных рынках и для обеспечения надежной и предсказуемой многосторонней торговой системы»⁴⁹. Третейская группа отметила, что эти цели достижимы только через действия частных действующих лиц, которые не являются частью многостороннего торгового режима, поскольку «ГАТТ/ВТО не создали новый правовой порядок, к субъектам которого относятся как договаривающиеся стороны или члены, так и их граждане»⁵⁰. Однако группа указала:

«Было бы совершенно неправильно считать, что положение частных лиц не имеет никакого значения для правовой матрицы ГАТТ/ВТО. Многие из предназначающихся для членов преимуществ, которые должны появляться в результате принятия различных правил, диктуемых ГАТТ/ВТО, зависят от деятельности индивидуальных экономических операторов на национальных и глобальных рынках. Цель многих из этих правил — более того, одна из главных задач ГАТТ/ВТО в целом — состоит в создании определенных рыночных условий, которые позволяли бы процветать этой индивидуальной деятельности»⁵¹.

27. Данная аргументация и приведенные выше примеры отражают подход, воспринятый Специальным докладчиком применительно к защите людей в случае бедствий. В первую очередь можно обсудить права и обязательства государств по отношению друг к другу, чтобы на более поздней стадии определить права и обязательства государств по отношению к людям, нуждающимся в защите.

В. Ratione personae: государства и негосударственные субъекты

28. В оказание помощи после бедствия обычно вовлекаются многочисленные стороны, включая ряд правительственных учреждений, военные структуры, международные и отечественные неправительственные организации, МФОКК и КП, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и частный сектор. Приняв свое Руководство (см. выше, пункт 4), МФОКК и КП уже внесла существенный вклад в становление национального правового режима, применимого к нескольким из этих сторон, поскольку этот документ является попыткой усовершенствовать национальное законодательство, нормативную базу и организационную инфраструктуру в том, что касается международной помощи при чрезвычайных ситуациях и на начальном этапе восстановительных работ⁵². В этой связи определение новых, всеобъемлющих правовых рамок для всех сторон, участвующих в ликвидации последствий бедствия, представляется излишним, поскольку может совпасть с работой, уже проде-

⁴⁹ Ibid., para. 7.71.

⁵⁰ Ibid., para. 7.72 (курсив в оригинале).

⁵¹ Ibid., para. 7.73.

⁵² См. Руководство (примечание 17 выше), пункт 3.

ланной при составлении Руководства. Кроме того, столь же значительным является и то соображение, что масштаб усилий превзойдет то, чего можно реально ожидать от настоящего начинания. Поэтому представляется важным установить приоритетность адресатов работы Комиссии по данной теме. Специальный докладчик придерживается вообще мнения о том, что вначале Комиссия вполне могла бы сосредоточить свои усилия на вопросе о правах и обязанностях государств в части обеспечения защиты людей в случае бедствий. Это не будет предопределять конкретные положения, которые Комиссия обсудит на более поздней стадии и которые будут применяться по отношению к негосударственным субъектам.

C. Ratione temporis: действия до бедствия, во время бедствия и после него

29. С приведенными выше тезисами тесно связан вопрос об ограничении темы *ratione temporis*. Во время обсуждений в Шестом комитете ряд делегаций высказывал мысль о том, что работу над темой можно ограничить самим бедствием и периодом после него⁵³. Сокращение риска бедствий порождает задачи, которые, согласно Хиогской рамочной программе действий, включают установление рамок, предусматривающих: а) обеспечение того, чтобы уменьшение риска бедствий являлось национальным и местным приоритетом при наличии прочной институциональной базы для осуществления; б) выявление, оценку и мониторинг факторов риска бедствий и улучшение раннего предупреждения; в) использование знаний, новаторских решений и образования для создания безопасных условий и потенциала противодействия на всех уровнях; г) уменьшение основополагающих факторов риска; д) повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования на всех уровнях⁵⁴. Масштабы этих задач могут оказаться чересчур смелыми, чтобы их можно было надлежащим образом охватить на нынешней стадии работы над темой, и в результате может быть нанесен ущерб более ограниченному (но значимому) вкладу Комиссии в дело защиты людей в случае бедствий. Однако подготовленность к бедствиям или мероприятия, проводимые в предвидении их, должны активно усиливать защищенность людей на более поздних этапах. Специальный докладчик придерживается мнения, что путь к взаимному согласованию этих дополняющих друг друга потребностей лежит через учет цитировавшегося выше предложения членов в отношении нынешнего этапа работы, т.е. через ограничение сферы охвата данной темы *ratione temporis* этапами непосредственно бедствия и после него. При этом не предпринимается возможность того, что на более поздней стадии Комиссия займется вопросом о подготовленности на этапе, предшествующем бедствию.

30. Принимая во внимание вышеизложенное, можно предложить следующую формулировку для проекта статьи, посвященного сфере охвата проекта статей:

⁵³ См. выше, примечание 22.

⁵⁴ Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (A/CONF.206/6, глава I, резолюция 2), пункт 14.

Проект статьи 1 Сфера охвата

Настоящий проект статей применяется к защите людей в случае бедствий, преследуя цель обеспечения государствами реализации прав людей при наступлении бедствия — путем надлежащего и эффективного реагирования на их нужды на всех этапах бедствия.

D. Определение бедствия

31. Специальный докладчик отмечает, что слово «бедствие» не является строго оговоренным термином и не имеет поэтому единого общепринятого определения, в связи с чем, как отмечалось в предварительном докладе (A/CN.4/598), некоторые международные нормативные акты вообще обошлись без его определения⁵⁵. Однако в рассматриваемом контексте определение представляется существенно важным. Такое определение поможет определить ситуации, в которых можно и нужно сослаться на обязательность защиты, а также обстоятельств, при которых защита требоваться уже не будет. Очерченность контуров «бедствия» поможет также определить, каким людям требуется защита, а значит, установить, кто вправе рассчитывать на защиту. Наличие определения должно также установить разумные границы для сферы охвата темы, вынося за ее скобки такие события, как вооруженный конфликт.

32. В международном праве термин «бедствие» определен с помощью двух разных методик. Первая методика — это конкретный подход, который предполагает не абстрактное определение данного термина, а его восприятие как особого рода события, которое по своей сути требует экстренного реагирования. Если следовать этому подходу, то вопрос о том, подпадает ли то или иное событие под определение «бедствия», становится спорным. Так обстоит дело с Конвенцией о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации⁵⁶, которая избегает давать определение понятию «бедствие», а вместо этого устанавливает, какого рода сотрудничество должно осуществляться договаривающимися сторонами в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации — событий, которые сами по себе считаются бедствиями.

33. Второй вариант — дать более широкое определение бедствия, не ограничиваемое каким-то одним типом событий. Учитывая, что тема сформулирована так, чтобы не регламентировать защиту людей в какой-то специфической ситуации бедствия, а кодифицировать и развить нормы или руководящие принципы, которые вполне могли бы применяться ко всем видам бедствий, представляется целесообразным выбрать эту вторую методику, т.е. предложить общее определение, в котором устанавливаются необходимые элементы, характеризующие событие как «бедствие». В этой связи удачной отправной точкой служит Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию

⁵⁵ См., например, Межамериканскую конвенцию об облегчении оказания помощи в случае бедствий Организации американских государств. Открыта для подписания 7 июня 1991 года; вступила в силу 16 октября 1996 года.

⁵⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643.

помощи 1998 года⁵⁷ (на нее в Шестом комитете указывала финская делегация⁵⁸), в пункте 6 статьи 1 которой предусматривается:

«“Бедствие” означает серьезное нарушение функционирования общества, которое создает серьезную, широкую угрозу для жизни и здоровья людей, имущества или окружающей среды, независимо от того, вызвано ли оно аварией, силами природы или деятельностью человека и возникло внезапно или в результате сложного, длительного процесса».

То же определение использовалось и МФОКК и КП в ее Руководстве с тем, однако, уточнением, что вооруженные конфликты из него исключаются⁵⁹. Это определение, включая последнюю оговорку, служит хорошей основой для начала работы над настоящей темой.

34. Если исходить из этого, то внимания Комиссии заслуживают три аспекта приведенного выше определения. Первый касается обязательности присутствия ссылки на ущерб (или его отсутствие) в определении бедствия: будет ли присутствие только угрозы для человеческой жизни достаточным для того, чтобы считать событие бедствием? Например, Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны требует наличия всего лишь угрозы ущерба: в пункте (в) статьи 1 бедствие определяется как «чрезвычайная ситуация, которая может нанести ущерб жизни, имуществу или окружающей среде»⁶⁰. Возможной альтернативой стало бы рассмотрение такой формулировки определения бедствия, которая требует ссылки на наличие фактического ущерба. Пример такой формулировки можно встретить в «Международно согласованном глоссарии основных терминов, касающихся преодоления бедствий», который был разработан Департаментом Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам в 1992 году⁶¹ и в котором бедствие определяется следующим образом:

«Серьезное нарушение функционирования общества, приводящее к массовым людским, материальным или экологическим потерям, с которыми пострадавшее общество не в состоянии справиться собственными силами. Бедствия нередко классифицируются в зависимости от их причины (природные или антропогенные)».

35. Помимо того, что это определение и другие, подобные ему, предусматривают фактический ущерб, они еще требуют, чтобы масштабы бедствия превосходили имеющиеся в пострадавшем регионе возможности по его ликвидации. Еще один пример такого требования можно обнаружить в Соглашении об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями⁶²:

⁵⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906.

⁵⁸ A/C.6/63/SR.22, пункт 54.

⁵⁹ См. раздел 2.1 Руководства (примечание 17 выше).

⁶⁰ Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131.

⁶¹ Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management, document DHA/93/36 (1992). Имеется по адресу: www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/CGEL-5EQN2V.

⁶² Имеется по адресу: www/cdera.org/about_cdera_agreement.php.

«“Бедствие” означает внезапное событие, которое объясняется непосредственно и исключительно либо действием сил природы, либо человеческим вмешательством, либо обоими этими факторами и отмечается массовыми людскими и материальными потерями, сопровождающимися обширной дезорганизацией служб общественного назначения, исключая, однако, события, которые вызываются войной, военной конфронтацией или бесхозяйственностью».

36. Кроме того, определение из Конвенции Тампере включает ссылку на причинный элемент бедствий, чтобы подчеркнуть, что определение охватывает как природные, так и антропогенные события. Может оказаться так, что ссылка на причинность в определении «бедствия» не будет учитывать проблему сложной причинности, т.е. проблему, состоящую в том, что какое-то одно состояние вряд ли можно будет назвать единственной и достаточной причиной какого-то следствия⁶³. Это препятствие представляется имеющим как никогда более принципиальную важность сегодня, когда наложение природных явлений на человеческие деяния приводит к сложному рождению и расширению катастрофических событий⁶⁴. В этой связи в определении бедствия прямая ссылка на причинность может оказаться излишней. Например, в Кодексе поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф причинный элемент не используется, а бедствие определяется как «событие катастрофического характера, результатом которого являются гибель и значительные страдания людей, а также серьезный материальный ущерб»⁶⁵.

37. Этот тезис подводит к более общему выводу. Несколько делегаций в Шестом комитете высказывали мысль о том, что определение бедствия вполне можно ограничить последствиями события, не обязательно охватывая происхождение этого события⁶⁶. Данная мысль указывает в правильном направлении. Представляется не слишком полезным настаивать на строгом разграничении между стихийными и антропогенными бедствиями, когда, с одной стороны, необычайно трудно установить четкую причинную связь, а с другой — привнесение такого критерия не станет существенным вкладом в определение термина. Вместе с тем это не наносит ущерба использованию такого разграничения в контекстах, не связанных с определением бедствия, поскольку Комиссия может счесть его полезным или необходимым в своей будущей работе.

⁶³ По словам Юма, причинность «всецело принадлежит душе, рассматривающей связь двух или большего числа объектов во всех прошлых примерах» (Давид Юм, *Трактат о человеческой природе* [1740], пер. С.И. Церетели (Минск: Попурри, 1998), стр. 219). По поводу проблематичного отношения между причинами и следствиями см. в общем плане: J.S. Mill, *A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, Book III, Ch. V, § 3 [1843], in *The Collected Works of John Stuart Mill*, ed. J.M. Robson (1974), VII, at p. 327. Относительно той же проблемы применительно к юридической аргументации см.: H.L.A. Hart and T. Honoré, *Causation in the Law* (1985), at II.

⁶⁴ См. в общем плане: U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (1992), p. 21; A. Giddens, *Affluence, Poverty and the Idea of a Post-scarcity Society*, *UNRISD Discussion Paper No. 63* (1995), p. 4.

⁶⁵ *Международный журнал Красного Креста*, № 8 (1996), приложение VI.

⁶⁶ См. выше, примечание 20.

38. Помимо этого, настоящая тема конкретно касается защиты людей в случае бедствий. Определение из Конвенции Тампере и большинство других определений включают угрозу ущерба не только людям, но и имуществу и окружающей среде. Следует ли ограничивать определение бедствия в настоящем докладе только потерей человеческой жизни или здоровья? Представляется, что не следует. Хотя в ее нынешнем виде тема ограничивается защитой людей, достигающие масштабов бедствия потери, которые приводят к введению в действие такой защиты, при этом не ограничиваются. Экологическое бедствие обуславливает необходимость в защите людей, поскольку, говоря словами Международного Суда, «окружающая среда не является чем-то абстрактным, а служит средой обитания, определяет качество жизни и само здоровье людей, в том числе будущих поколений»⁶⁷. Необходимость в защите людей может вызываться и ситуацией массового уничтожения материальных ценностей. Проведение строгих концептуальных границ в контексте катастрофических ситуаций может быть нежелательно, ибо материальные и экологические потери неразрывно связаны с человеческой жизнью и здоровьем, обуславливая в своей совокупности необходимость в защите людей после того, как произошло бедствие. В контексте определения это выглядит ясным, однако, учитывая ограниченность темы, Комиссии стоит высказаться в отношении того, следует ли производить в ходе дальнейшей работы детальную оценку защиты имущества или окружающей среды в случае бедствия.

39. К числу нормативных актов, которые не ограничиваются в даваемом ими определении бедствия такими бедствиями, которые непосредственно сказываются на человеческой жизни или здоровье, относится Хартия сотрудничества в целях достижения скоординированного использования космических средств в случае стихийных или техногенных бедствий (известная также под названием «Международная хартия по космосу и крупным бедствиям») ⁶⁸. Статья I Хартии гласит:

«Термин “стихийное или техногенное бедствие” означает крайне бедственную ситуацию, оборачивающуюся потерей человеческих жизней или масштабным ущербом имуществу, причиняемыми природным явлением, таким как циклон, торнадо, землетрясение, вулканическое извержение, наводнение или лесной пожар, либо техногенной аварией, такой как загрязнение углеводородами, токсичными или радиоактивными веществами».

40. Следует отметить, что в Международную хартию по космосу и крупным бедствиям включена детализация причин бедствий. В Рамочной конвенции по оказанию помощи в области гражданской обороны — нормативном акте, который призван содействовать эффективному предупреждению бедствий и преодолению кризисов, — тоже разбираются угрозы окружающей среде и материальным ценностям, но не включается причинный элемент:

«“Бедствие” обозначает чрезвычайную ситуацию, которая может нанести ущерб жизни, имуществу или окружающей среде»⁶⁹.

⁶⁷ Консультативное заключение Международного Суда относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения (A/51/218), пункт 29.

⁶⁸ Имеется по адресу: www.disasterscharter.org/.

⁶⁹ См. Рамочную конвенцию по оказанию помощи в области гражданской обороны (примечание 60 выше).

41. В обнародованном в 1995 году Кодексе поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца воспринят, как представляется, гораздо более ограничительный подход, требующий наличия ущерба как жизни человека, так и материальным ценностям. В Кодексе бедствия определяются так:

«Событие катастрофического характера, результатом которого являются гибель и значительные страдания людей, а также серьезный материальный ущерб»⁷⁰.

42. Альтернативный подход охватывает бедствия, которые приводят либо к людским потерям, либо к имущественному ущербу, либо к экологической деградации, но содержит дополнительное ограничивающее требование о том, чтобы событие имело такие масштабы, что местное сообщество не в состоянии адекватно отреагировать на него. См. определение стихийного бедствия, предложенное в Оперативном руководстве по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях, которое было принято Межучрежденческим постоянным комитетом:

«Под “стихийным бедствием” подразумеваются последствия событий, к которым приводят такие природные факторы опасности, как землетрясения, вулканические извержения, оползни, цунами, наводнения и засуха, и которые превосходят местные возможности для их ликвидации. Такие бедствия серьезно нарушают функционирование сообщества или общества, приводя к массовым людским, материальным, экономическим или экологическим потерям, с которыми пострадавшее сообщество или общество не в состоянии справиться собственными силами»⁷¹.

43. МСУОБ принял собственное определение со сходной формулировкой, где бедствие характеризуется так:

«Серьезное нарушение функционирования какого-либо сообщества или общества, приводящее к массовым людским, материальным, экономическим или экологическим потерям, с которыми пострадавшее сообщество или общество не в состоянии справиться собственными силами»⁷².

44. Изучив эти и другие определения, Специальный докладчик пришел к мнению о том, что наиболее подходящий ориентир для настоящей темы задает, пожалуй, Конвенция в Тампере. Приводимое в Конвенции определение учитывает природные и антропогенные явления и признает ту данность, что бедствия нередко являются результатом сложного взаимодействия факторов, при котором нельзя вычленив какую-то одну достаточную причину. Кроме того, содержащееся в Конвенции определение включает события, которые угрожают не только человеческой жизни, но и имуществу и окружающей среде. Как отмечалось выше, каждая из таких угроз достаточно серьезна, чтобы породить необходимость в защите.

⁷⁰ См. примечание 65 выше.

⁷¹ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster* (2008).

⁷² ISDR, *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction* (имеется по адресу: www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf).

45. Учитывая вышеизложенное, представляется возможным завершить данный раздел следующим проектом формулировки для определения бедствия:

Проект статьи 2
Определение бедствия

«Бедствие» означает не включающее вооруженный конфликт серьезное нарушение функционирования общества, приводящее к значительным, массовым людским, материальным или экологическим потерям.

46. В данном определении воспринята базовая характеристика бедствия как «серьезного нарушения» — термин, употребляемый в Конвенции Тампере 1998 года и в других определениях последнего времени⁷³. Такое употребление отражает общее понимание о том, что пороговый критерий для определения того, имеет ли место бедствие, должен состоять в той степени дезорганизации общества, к которой оно приводит. Однако это определение не требует, чтобы событие «превосходило возможности общества для его ликвидации»⁷⁴. Такое требование привело бы к смещению направленности настоящей темы с людей, нуждающихся в защите.

47. Кроме того, Специальный докладчик подчеркивает, что требуется наличие определенного объема фактического ущерба, а не просто угрозы вреда. Это наиболее согласуется с общим пониманием бедствия как катастрофического события и указывает на такие ситуации, которые будут вызывать необходимость в защите людей. Однако этот вид ущерба не ограничивается потерей человеческой жизни или здоровья, что отражает тот факт, что серьезная экологическая деградация или имущественный ущерб будут вызывать необходимость в определенном объеме защиты.

48. Далее, в определении не проводится различие между природными и антропогенными событиями, что отражает признание того, что бедствия нередко порождаются сложным взаимодействием причин, которые могут включать как целиком природные элементы, так и эффекты человеческой деятельности. Вооруженные конфликты однозначно исключаются — при том понимании, что существует хорошо проработанный корпус норм, охватывающих такие ситуации.

49. Наконец, определение исключает изучение вопроса о причинности. Бедствия обычно порождаются сложным взаимодействием факторов, что делает практически невозможными всякие усилия по выявлению какой-то одной достаточной причины. Кроме того, учитывая ориентированность настоящей темы на защиту людей, изучение первопричины бедствия не имеет значения. Необходимость в защите вызывается не исходным причинным явлением, а наступившим разладом. Данное определение, фокусируясь на факте разлада и кон-

⁷³ См. определение МФОКК и КП (примечание 17 выше) и определение Департамента по гуманитарным вопросам (примечание 61 выше). См. также определение из Международной хартии по космосу и крупным бедствиям («крайне бедственная ситуация») (примечание 68 выше) и определение из Соглашения об учреждении Карибского агентства по ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных бедствиями («сопровождающиеся обширной дезорганизацией служб общественного назначения») (примечание 62 выше).

⁷⁴ См. Brookings-Bern Project (примечание 71 выше). См. также определение Департамента по гуманитарным вопросам (примечание 61 выше).

кретных его проявлениях, выстраивает наиболее подходящие рамки для изучения тех прав и обязательств, которые имеют отношение к защите людей.

III. Солидарность и сотрудничество

50. основополагающими принципами в деле защиты лиц в случае бедствий являются солидарность и сотрудничество как между государствами, так и индивидами. Именно в солидарности как части нашего общего наследия в глобальном контексте, продиктованной людскими страданиями, Комиссия усматривает цель своего мандата.

51. В таком контексте эффективное международное сотрудничество является незаменимым для целей защиты лиц в случае бедствий. Как отметил Генеральный секретарь:

«вера в достоинство и ценность человеческой личности, выраженная в преамбуле Устава Организации Объединенных Наций, остается и должна оставаться в дальнейшем основным мотивом деятельности международного сообщества по оказанию гуманитарной помощи. Идея международной солидарности, которая столь часто упоминается в связи с деятельностью по ликвидации крупных чрезвычайных ситуаций и понимается как чувство ответственности за судьбы людей, находящихся в бедственном положении, также восходит к этическим принципам Устава. Солидарность в этом ее смысле не является благотворительностью»⁷⁵.

В более недавнем времени независимый эксперт по вопросам прав человека и международной солидарности заявил следующее:

«основой международной солидарности и международного сотрудничества является общая ответственность. В самом широком смысле солидарность — это общность ответственности и интересов отдельных лиц, групп и государств, связанных идеалами братства и сотрудничества. Взаимосвязь между международной солидарностью и международным сотрудничеством носит неотъемлемый характер, ибо международное сотрудничество является одним из основных средств достижения общих целей в общих интересах»⁷⁶.

Принцип солидарности упоминается в Хиогской декларации 2005 года:

«Мы преисполнены решимости добиться сокращения возникающих в результате бедствий людских потерь, а также утрат социальных, экономических и экологических ценностей во всем мире, учитывая важность международного сотрудничества, солидарности и партнерства, а также надлежащего управления на всех уровнях»⁷⁷.

52. Обязанность сотрудничать прочно утвердилась в качестве принципа международного права и зафиксирована во многочисленных международных документах. Она закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций со ссыл-

⁷⁵ A/45/587, пункт 5.

⁷⁶ A/HRC/9/10, пункт 6. См. также резолюцию 46/182 от 19 декабря 1991 года, пункт 5 постановляющей части.

⁷⁷ A/CONF.206/6 и Согг.1, глава I, резолюция 1, пятый пункт преамбулы.

кой на гуманитарный контекст защиты физических лиц в случае бедствий⁷⁸. В пункте 3 статьи 1 Устава четко указывается, что одна из целей Организации заключается в том, чтобы:

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

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

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

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

Статья 56 Устава гласит следующее:

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

53. 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 его 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 народа и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, основанной на таких различиях»⁷⁹.

Как заявил один ученый, это обязательство «освящает солидарность наций»⁸⁰.

⁷⁸ См. A/CN.4/590, пункт 17, и сноску 57.

⁷⁹ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение, пункт 1.

⁸⁰ В. Babović, 'The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter', in Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972), at p. 289.

54. Солидарность как международно-правовой принцип, отличающийся от благотворительности, формирует систему сотрудничества в развитие понятия, согласно которому справедливость и общие интересы лучше всего отстаиваются с помощью политики, отвечающей интересам всех наций⁸¹. Рассматривая ее под таким углом зрения, ее также можно обнаружить в контексте международного экологического права применительно к роли развивающихся стран. Так, в Стокгольмской декларации 1972 года провозглашается, что государства должны прилагать скоординированные усилия по сохранению и охране природных ресурсов в знак признания того, что защита окружающей среды «влияет на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира»⁸². В Стокгольмской декларации говорится о том, что «ухудшение окружающей среды в результате недостаточного развития и стихийных бедствий создает серьезные проблемы, которые могут быть наилучшим образом устранены путем ускорения развития за счет предоставления существенной финансовой и технической помощи в дополнение к усилиям самих развивающихся стран, а также такой своевременной помощи»⁸³. В Декларации далее предусматривается, что развивающиеся страны должны предоставлять и содействовать предоставлению научной информации и технических знаний по вопросам уменьшения темпов ухудшения состояния окружающей среды⁸⁴. Обязанности, возлагаемые как на развитые, так и развивающиеся страны, основываются на признании того, что глобальные экологические проблемы «потребуют широкого сотрудничества между государствами»⁸⁵, при том конкретном понимании, что «промышленно развитые страны должны приложить усилия для сокращения разрыва между ними и развивающимися странами»⁸⁶. Кроме того, в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, в которой подтверждается Стокгольмская декларация, первоочередное внимание уделяется озабоченности развивающихся стран и говорится, что «особому положению и потребностям развивающихся стран, в первую очередь наименее развитых и экологически наиболее уязвимых стран, придается особое значение»⁸⁷.

55. В последующих документах предусматривалось выполнение этого обязательства сотрудничать посредством создания механизмов обмена информацией, общего использования финансовых и научно-технических ресурсов. В Венской конвенции об охране озонового слоя⁸⁸, например, предусматривается необходимость проведения совместных исследований и обмена информацией между всеми государствами — участниками Конвенции. В 1990 году в поправ-

⁸¹ См. в общем R. St. J. Macdonald, 'Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law' in C. Dominicé, R. Patry, and C. Reymond (eds.), *Etudes de Droit International en l'honneur de Pierre Lalive* (1993) at 275.

⁸² Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Конференция Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.A.14) и исправление, глава I.

⁸³ Там же, принцип 9.

⁸⁴ Там же, принцип 20.

⁸⁵ Там же, пункт 7.

⁸⁶ Там же, пункт 4.

⁸⁷ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.53.I.8 и исправления).

⁸⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1513, № 26164.

как к Монреальскому протоколу⁸⁹ было реализовано зафиксированное в Венской конвенции обещание учитывать «обстоятельства и особые потребности развивающихся стран». На развивающиеся страны распространяется более либеральный режим в отношении некоторых запрещенных или контролируемых химических веществ⁹⁰, и Протокол предусматривает, что развитые страны должны оказывать финансовую помощь и предоставлять технологию менее развитым странам⁹¹. В Протоколе предусматривается создание многостороннего фонда для содействия участию развивающихся стран⁹². В свою очередь развивающиеся страны обязаны осуществлять меры по борьбе с загрязнением, а стороны Конвенции имеют право прибегать, в случае необходимости, к процедурам констатации несоблюдения с вытекающими последствиями⁹³.

56. Как отмечалось выше, солидарность является важным элементом сотрудничества в решении экономических проблем, как об этом говорится в статье 1(3) Устава Организации Объединенных Наций и Декларации о дружественных отношениях 1970 года⁹⁴. В Декларации признается обязанность государств сотрудничать друг с другом и предусматривается, что «государства должны сотрудничать в деле оказания содействия экономическому росту во всем мире, особенно в развивающихся странах»⁹⁵. Эта концепция была вынесена на обсуждение и расширена в Декларации об установлении нового международного экономического порядка⁹⁶. Эта Декларация основывается на обязанности государств сотрудничать «в решении мировых экономических проблем [...] с учетом необходимости обеспечения более быстрого развития всех развивающихся стран»⁹⁷, и в ней далее предусматривается, что «международное сотрудничество в целях развития является совместной целью и общим долгом всех стран»⁹⁸.

57. Солидарность является международно-правовым принципом, который получил отражение также вне рамок нового международного экономического порядка. В Декларации о международном экономическом сотрудничестве, принятой Генеральной Ассамблеей в 1990 году, отмечается взаимозависимость международного сообщества⁹⁹ и признается, что оживление роста в развивающихся странах требует согласованных и целенаправленных усилий всех стран¹⁰⁰. Что касается более недавнего времени, то в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций солидарность включена в число фундаментальных ценностей, имеющих существенно важное значение для международных отно-

⁸⁹ Монреальский протокол о веществах, разрушающих озоновый слой, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1522, № 26369.

⁹⁰ Монреальский протокол, сноска 89 выше, статья 5, пункты 1–3.

⁹¹ Там же, статьи 10 и 10 А; см. также статью 5, пункт 5 (в которой отмечается, что соблюдение развивающимися странами предусмотренных Протоколом мер в области контроля будет зависеть от готовности развитых стран оказывать финансовую и технологическую помощь).

⁹² Там же, статья 10.

⁹³ Там же, статья 5.

⁹⁴ Резолюция 2625 (XXV), приложение.

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Резолюция 3201 (S-VI) Генеральной Ассамблеи от 1 мая 1974 года.

⁹⁷ Там же, пункт 4.

⁹⁸ Там же, пункт 3.

⁹⁹ Резолюция S-18/3 Генеральной Ассамблеи от 1 мая 1990 года, приложение, пункт 12.

¹⁰⁰ Там же, пункт 21.

шений¹⁰¹. Далее в связи со ссылкой на солидарность в Декларации говорится следующее:

«Глобальные проблемы должны решаться при справедливом распределении издержек и бремени в соответствии с фундаментальными принципами равенства и социальной справедливости. Те, кто страдают или находятся в наименее благоприятном положении, заслуживают помощи со стороны тех, кто находится в наиболее благоприятном положении»¹⁰².

58. Солидарность также получила отражение в региональных документах. В Африканской хартии прав человека и народов¹⁰³ предусматривается, что индивиды и группы должны распоряжаться своим богатством в целях усиления африканского единства и солидарности¹⁰⁴ и гарантируется право на социальное и экономическое развитие¹⁰⁵. В ней также предусматривается право на «удовлетворительную окружающую среду»¹⁰⁶ и обязанность индивида усилению социальной и национальной солидарности¹⁰⁷.

59. Настоятельная необходимость международного сотрудничества прочно утвердилась в международных документах гуманитарного характера. Как указывалось выше, обязанность сотрудничать в контексте прав человека была в явно выраженной форме закреплена в статье 1(3) Устава Организации Объединенных Наций. Подобным образом, она подтверждалась во многочисленных декларациях и резолюциях Генеральной Ассамблеи. Так, например, в Декларации о дружественных отношениях провозглашается, что:

«государства сотрудничают в установлении всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод и в ликвидации всех форм расовой дискриминации и всех форм религиозной нетерпимости»¹⁰⁸.

Кроме того, в своей резолюции 56/152, озаглавленной «Соблюдение целей и принципов, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций, для обеспечения международного сотрудничества в поощрении и содействии уважению прав человека и основных свобод и в решении международных проблем гуманитарного характера», Генеральная Ассамблея подтвердила

«торжественное обязательство всех государств укреплять международное сотрудничество в области прав человека и в решении международных проблем гуманитарного характера в полном соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций».

60. Как указывалось в предварительном докладе по этой теме, международные стандарты в области прав человека имеют особое значение в этом контексте¹⁰⁹. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах указывается в явно выраженной форме, что международное сотрудни-

¹⁰¹ См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года, пункт 6.

¹⁰² Там же.

¹⁰³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1520, № 26363.

¹⁰⁴ Ibid., art. 21, para 4.

¹⁰⁵ Ibid., art. 22.

¹⁰⁶ Ibid., art. 24.

¹⁰⁷ Ibid., art. 29, para. 4.

¹⁰⁸ См. сноску 79, выше.

¹⁰⁹ См. A/CN.4/598, пункты 25 и 26.

чество является средством реализации закрепленных в нем прав¹¹⁰. Это было подтверждено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его общих замечаниях, касающихся осуществления конкретных прав, гарантируемых Пактом¹¹¹. В одной из недавних резолюций Экономический и Социальный Совет призвал:

«государства-члены и — в зависимости от обстоятельств — региональные организации укреплять оперативные и правовые рамки для оказания международной помощи в случае стихийных бедствий, принимая во внимание «Руководство по облегчению регулирования страной международной экстренной помощи при бедствии и международного содействия в первоначальном восстановлении», принятое на тридцатой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, состоявшейся в ноябре 2007 года в Женеве»¹¹².

Кроме того, в этой же резолюции Совет

«признает выгоды взаимодействия и координации действий с соответствующими гуманитарными субъектами для повышения эффективности гуманитарного реагирования и рекомендует Организации Объединенных Наций продолжать и впредь осуществлять усилия по укреплению партнерских связей на глобальном уровне с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующими гуманитарными неправительственными организациями и другими членами Межучрежденческого постоянного комитета»¹¹³.

61. Международному сотрудничеству уделяется особое внимание в принятой в 2006 году Конвенции о правах инвалидов, которое, в частности, применимо «в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия»¹¹⁴. В отдельной статье этой Конвенции международному сотрудничеству посвящены следующие положения:

«государства-участники признают важность международного сотрудничества и его поощрения в поддержку национальных усилий по реализации целей и задач настоящей Конвенции и принимают в этой связи надлежащие и эффективные меры по межгосударственной линии, а где это уместно — в партнерстве с соответствующими международными и региональными организациями и гражданским обществом, в частности организациями инвалидов»¹¹⁵.

62. Существует большое число документов, являющихся особо актуальными применительно к защите физических лиц в случае бедствий, которые свидетельствуют о важности международного сотрудничества в борьбе с последствиями бедствий. Эти документы не только сами по себе являются результатом сотрудничества, но и более того они, как правило, отражают принцип сотруд-

¹¹⁰ Резолюция 2200 А (XXI), приложение, статьи 11, 15, 22 и 23.

¹¹¹ См., в частности, общее № 2 (E/1990/23), общее замечание № 3 (E/1991/23), общее замечание № 7 (E/1998/22), общее замечание № 14 (E/C.12/2000/4) и общее замечание № 15 (E/C.12/2002/11).

¹¹² Резолюция 2008/36 от 25 июля 2008 года, пункт 5.

¹¹³ Там же, пункт 7.

¹¹⁴ Резолюция 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года, статья 11.

¹¹⁵ Там же, статья 32.

ничества применительно к конкретным аспектам ликвидации последствий бедствий в своем тексте. Как правило, в двусторонних соглашениях это отражается в названии документа, в котором идет речь либо о сотрудничестве, либо о (взаимной) помощи¹¹⁶. Более того, настоятельная потребность в сотрудничестве обычно фиксируется в преамбуле того или иного конкретного документа и в подавляющем большинстве случаев представляет собой одну из его целей или играет позитивную роль в ее достижении. Кроме того, Конвенция Тампере является актуальной в этой связи, поскольку в пункте 21 ее преамбулы указывается, что стороны желают «содействовать международному сотрудничеству в целях смягчения последствий бедствий»¹¹⁷. Другой пример, который хорошо согласуется со сферой охвата настоящей темы, можно найти в соглашении между Францией и Малайзией:

«будучи убежденными в необходимости развития сотрудничества между компетентными органами обеих сторон в области предотвращения серьезной опасности и защиты населения, имущества и окружающей среды»¹¹⁸.

63. Однако сотрудничество не должно толковаться как ограничивающее прерогативы суверенного государства в рамках международного права. Напротив, этот принцип подчеркивает уважение суверенитета государства и, как следствие, невмешательства в его дела, а также главную роль государственных властей в деле инициирования, организации, координации и принятия мер по защите лиц в случае бедствий. Суверенитет может восприниматься как «концепция, характеризующая уже существующую реальность, способ толкования, использованный для организации и структуризации нашего понимания политической жизни»¹¹⁹. Невмешательство является прочно утвердившимся принципом международного права, с давних времен относившимся к соответствующему правовому массиву¹²⁰, материально-правовое содержание которого в данном документе раскрывать не надо. Достаточно отметить, что защита лиц в случае бедствий часто будет связана с принятием политических, регламентационных, административных и правовых мер затрагиваемым государством, включая развертывание его вооруженных сил в пределах его собственной тер-

¹¹⁶ Полный перечень соответствующих документов см. A/CN.4/590/Add.2. Дальнейшую классификацию документов для целей международно-правовых норм в области реагирования на стихийные бедствия см. Н. Fischer, 'International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae' in: IFRC, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), at 24–44 («Несмотря на тот факт, что во всех случаях конкретные цели разнятся, лежащее в основе обоснование состоит в необходимости усиления потенциала в деле борьбы с последствиями бедствий», р. 33).

¹¹⁷ См. сноску 57, выше.

¹¹⁸ В четвертом пункте преамбулы Соглашения от 25 мая 1998 года 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 говорится следующее: 'Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents de deux Parties dans la domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l'environnement' (перевод на английский язык Специального докладчика).

¹¹⁹ W.G. Werner, 'State Sovereignty and International Legal Discourse', in: Ige F. Dekker and Wouter G. Werner (eds.), *Governance and International Legal Theory*, Martinus Nijhoff Publishers (2004), at 155.

¹²⁰ Первые упоминания о нем см. М. Bernard, *On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls' College* (1860).

ритории, в чем проявляется «право каждого суверенного государства на ведение своих дел без какого-либо вмешательства извне», как определил этот принцип Международный Суд в решении, принятом в 1986 году по делу о военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против нее¹²¹.

64. Каждое государство несет основную ответственность за оказание помощи жертвам стихийных бедствий подобных чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории¹²². По словам Генеральной Ассамблеи, «оставление жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций без гуманитарной помощи представляет собой угрозу жизни людей и посягательство на человеческое достоинство»¹²³.

65. Сотрудничество является элементом этой главной обязанности государств. Однако эта главная обязанность касается не только правительств и правительственных органов власти, но и компетентных международных организаций и гражданского общества, например национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Эта позиция была четко изложена Генеральным секретарем еще в 1971 году в его всеобъемлющем докладе под названием «Помощь в случае стихийных бедствий»:

«хотя правительство любой страны может рассчитывать на помощь со стороны международного сообщества, предоставляемую правительствами, Лигой обществ Красного Креста и другими добровольными учреждениями или организациями системы Организации Объединенных Наций, оно в ходе осуществления подготовительных мероприятий против стихийных бедствий или своих усилий по преодолению их, направленных на то, чтобы справиться со стихийными бедствиями, несет основную ответственность за охрану человеческих жизней, здоровья и собственности людей в пределах границ страны и за поддержание основных видов общественных услуг. Международная помощь, которая направляется через правительство данной страны или через такие организации, как национальное общество Красного Креста, может лишь дополнять усилия страны и будет в значительной степени зависеть от таких усилий»¹²⁴.

66. В подготовленном в 2008 году Секретариатом меморандуме указывается на связь между принципом сотрудничества в качестве неперемennого условия, связанного с этой темой, и соответствующими многочисленными действующими лицами, причем перечисляются не только государственные действующие лица, но и негосударственные действующие лица, а именно организации по оказанию помощи¹²⁵. Таким образом, вовлечение негосударственных должностных лиц и сотрудничество с ними постепенно стало все глубже проникать в тематику международно-правовых дискуссий, в ходе которых признается, что усиление взаимозависимости в рамках международного сообщества обуслов-

¹²¹ *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, para. 202.

¹²² Резолюция 46/182 от 19 декабря 1991 года, приложение, пункт 4. См. также Хиогскую декларацию 2005 года, сноска 77, выше, пункт 4.

¹²³ Резолюция 45/100 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, шестой пункт преамбулы.

¹²⁴ E/4994, пункт 100. Этот аспект был подтвержден Генеральной Ассамблеей в резолюции 43/131 от 8 декабря 1988 года.

¹²⁵ A/CN.4/590, пункт 18.

ливают необходимость осуществления международного сотрудничества, в том числе с действующими лицами, помимо государств. По мнению независимого эксперта по вопросам прав человека и международной солидарности:

«с глобальной точки зрения взаимозависимость в силу самой своей природы существует не только между государствами, но и между другими субъектами международного сообщества, и эти взаимосвязи требуют международного сотрудничества»¹²⁶.

67. Роль этих действующих лиц была признана в качестве существенно важной в плане борьбы с последствиями бедствий. Обязанность государств сотрудничать с Организацией Объединенных Наций зафиксирована в статье 56 Устава, и Организация в свою очередь особо подчеркивала необходимость тесного взаимодействия с МФОКК и КП¹²⁷, неправительственными организациями и гражданским обществом в целом¹²⁸.

68. Кроме того, был заключен ряд договоров между государствами и международными организациями¹²⁹, в которых признается важность международного сотрудничества между государственными и негосударственными действующими лицами на международном уровне¹³⁰. В других международных документах содержатся аналогичные положения. В преамбуле Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года указывается «цель установления нового, справедливого глобального партнерства путем создания новых уровней сотрудничества между государствами, ключевыми секторами общества и людьми»¹³¹. Концепция глобального партнерства затем повторяется в принципах 7, 21 и 27. Положения о сотрудничестве сформулированы по-разному. Что касается нынешней темы, то принцип 18 предусматривает следующее:

«Государства немедленно уведомляют другие государства о любых стихийных бедствиях или других чрезвычайных ситуациях, которые могут привести к неожиданным вредным последствиям для окружающей среды в этих государствах. Международное сообщество делает все возможное для оказания помощи пострадавшим от этого государствам».

В Соглашении АСЕАН о предотвращении бедствий и реагировании на чрезвычайные ситуации 2005 года указывается следующее:

¹²⁶ A/HRC/4/8, пункт 11.

¹²⁷ См., в частности, резолюцию 2435 (XXIII) от 19 декабря 1968 года, резолюцию 2816 (XXVI) от 14 декабря 1971 года, резолюцию 36/225 от 17 декабря 1981 года, резолюцию 46/182 от 19 декабря 1990 года, резолюцию 57/150 от 16 декабря 2002 года и резолюцию 63/139 от 11 декабря 2008 года.

¹²⁸ Резолюция 63/139 от 11 декабря 2008 года и резолюция 63/141 от 11 декабря 2008 года.

¹²⁹ Специальный докладчик использует определение, принятое в предварительном порядке Комиссией в рамках темы «Ответственность международных организаций». В проекте статьи 2 содержится определение, согласно которому международная организация для целей проектов статей — это «организация, учрежденная на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающая своей собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов другие образования помимо государств», *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, пункт 164.

¹³⁰ Перечень договоров между государствами и международными организациями см. A/CN.4/590/Add.2, приложение II, раздел III.

¹³¹ См. сноску 87, выше.

«Стороны при устранении опасности бедствий, в случае необходимости, привлекают все заинтересованные стороны, включая местные общины, неправительственные организации и частные предприятия, используя, среди прочего, иные, общинные подходы к обеспечению готовности к бедствиям и своевременному принятию мер реагирования»¹³².

В статье 1 Конвенции 1986 года о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации предусматривается следующее:

«Государства-участники сотрудничают между собой и с Международным агентством по атомной энергии».

В Хиогской декларации подчеркивается важное значение задействования негосударственных субъектов в контексте уменьшения опасности бедствий с точки зрения «сотрудничества, включая партнерские отношения»¹³³. Подобным образом, Институт международного права в своей резолюции 2003 года о гуманитарной помощи признал «существенно важную роль Организации Объединенных Наций, межправительственных организаций, Международного комитета Красного Креста и неправительственных организаций»¹³⁴.

69. Концепция гражданского общества не всегда несет в себе транснациональную коннотацию. Скорее, она подчеркивает местный характер гражданского общества. Примером этого является рабочее определение, предложенное Центром гражданского общества Лондонской школы экономики:

«гражданское общество — это арена добровольных коллективных действий, сконцентрированных вокруг общих интересов, целей и ценностей. С теоретической точки зрения его институциональные формы отличаются от форм государства, семьи и рынка, хотя на практике границы между государством, гражданским обществом, семьей и рынком зачастую носят сложный, размытый и согласуемый на переговорной основе характер. Гражданское общество обычно охватывает самые разнообразные сферы, действующих лиц и институциональных форм, разнящихся по степени своей формальности, автономности и властности. Зачастую гражданское общество состоит из организаций, таких как зарегистрированные благотворительные организации, неправительственные организации по вопросам развития, общинные группы, женские организации, религиозные организации, профессиональные ассоциации, профсоюзы, группы самопомощи, общественные движения, ассоциации предпринимателей, коалиции и пропагандистские группы»¹³⁵.

¹³² ASEAN Document Series 2005, p. 157, article 3(b).

¹³³ Хиогская декларация, сноска 77, выше, пункт 4. См. также пункт 2, в котором подчеркивается «важность вовлечения всех заинтересованных сторон».

¹³⁴ Resolution adopted on 2 September 2003 at the session held in Bruges, Belgium.

¹³⁵ “What is Civil Society?”, Centre for Civil Society, London School of Economics, 2004, см. http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.

70. В свете вышеизложенного Специальный докладчик предлагает следующий проект статьи об обязанности сотрудничать:

Проект статьи 3
Обязанность сотрудничать

Для целей настоящих проектов статей государства сотрудничают между собой и, в случае необходимости, с:

- a) компетентными международными организациями, в частности Организацией Объединенных Наций;
- b) Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца; и
- c) гражданским обществом.

IV. Будущая работа

71. Основное внимание в настоящем докладе уделяется сфере охвата защиты физических лиц в случае бедствий, и в нем предлагается определение стихийного бедствия. В нем особо подчеркивается концептуальный подход к дальнейшей работе и предлагается проект статьи о базовом принципе, который лежит в основе работы над этой темой. В качестве следующего шага работа должна быть направлена на дополнение первой вертикали, т.е. прав и обязательств государств по отношению друг к другу, и идентификацию принципов, которые регулируют порядок защиты физических лиц в случае бедствий, в ее аспекте, касающемся лиц, нуждающихся в ней. Дальнейшая работа будет посвящена оперативным аспектам оказания помощи и поддержки в случае бедствий.