



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 May 2013
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестидесят пятая сессия

Женева, 6 мая — 7 июня и 8 июля — 9 августа 2013 года

Шестой доклад о защите людей в случае бедствий

Подготовлен Специальным докладчиком Эдуардо
Валенсией-Оспиной*

Содержание

	Стр.
I. Введение	3
II. Предупреждение	5
A. История развития концепции уменьшения опасности бедствий	5
B. Предотвращение в качестве одного из принципов международного права	14

* Специальный докладчик выражает свою глубокую признательность Специальному представителю Генерального секретаря по вопросам уменьшения опасности бедствий Маргарете Вальстрём и ее советнику Марко Тоскана-Ривальта за их моральную помощь и поддержку. Он выражает признательность за оказание помощи в подготовке настоящего доклада следующим лицам: Матиасу А. Брайенлику, соискателю степени д-ра юридических наук, аспирантура Женевского университета; Мелисе Стюарт, соискателю степени д-ра юридических наук и научной сотруднице по вопросам глобального права, правовой центр Джорджтаунского университета, Вашингтон, О.К., и соискателю степени магистра права, Парижский институт политических исследований; Тренту Буатте, соискателю степени д-ра наук, и Джошу Дуэрту, соискателю степени д-ра наук/магистра наук, школа права Университета Джорджа Вашингтона, Вашингтон, О.К.; Эмике Токунада, соискателю степени д-ра наук, Осакая школа международной публичной политики, Осакий университет; Амуху Басавараджу (магистр наук, право и дипломатия, выпуск 2013 года); Аманде Мордвелт (магистр права, 2013 год); Катрин Конвен (магистр, право и дипломатия, выпуск 2013 года), Ян Фу (магистр гуманитарных наук, право и дипломатия, выпуск 2014 года); и Супарве Нарасимхаяю (магистр права, выпуск 2012 года); Флеттчерская школа права и дипломатии, Университет Тафтс, Медфорт, Массачусетс, Соединенные Штаты Америки; и Полу Р. Валегуру, Гаага, Нидерланды. Специальный докладчик также выражает признательность Адрия де Гуттри, аспирантура Сент'Анна Пизанского университета, Италия, соредктору публикации *International Disaster Response Law* (The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012), за то, что он заблаговременно представил Специальному докладчику ее текст, в котором содержались ценные материалы.



1.	Стандарты в области прав человека	17
2.	Экологическое право	22
a)	Должная осмотрительность	25
b)	Принцип предосторожности	28
C.	Международное сотрудничество в области предотвращения	30
1.	Двусторонние документы	32
2.	Многосторонние документы	36
a)	Глобальные документы	36
b)	Региональные документы	42
i)	Азия	42
ii)	Африка	43
iii)	Арабский регион	44
iv)	Европа	45
v)	Латинская Америка и Карибский бассейн	49
D.	Национальная политика и законодательство	50
1.	Предотвращение риска	57
a)	Оценка риска	57
b)	Сбор и распространение информации о рисках	60
c)	Механизмы контроля в сфере землепользования	62
2.	Уменьшение вреда	63
a)	Строительные стандарты	63
b)	Страхование	64
3.	Готовность	65
a)	Институциональные рамки	65
b)	Финансирование	67
c)	Подготовка и просвещение на общинном уровне	68
d)	Раннее предупреждение	69
E.	Предложения в отношении проектов статей	72

I. Введение

1. На шестьдесят четвертой сессии Комиссии международного права в 2012 году Специальный докладчик представил свой пятый доклад по вопросу о защите людей в случае бедствий (A/CN.4/652). В нем он представил итоги обзора мнений государств и организаций относительно работы, проведенной на тот момент Комиссией, а также разъяснил свою позицию по вопросу Комиссии в главе III.C ее годового доклада 2011 года (A/66/10). В докладе развивалась тема, касавшаяся обязанности сотрудничать, а также итоги обсуждения условий для оказания помощи и вопроса о прекращении помощи. В докладе содержались предложения относительно следующих трех новых проектов статей: А (Разработка обязанности сотрудничать), 13 (Условия в отношении оказания помощи) и 14 (Прекращение помощи).

2. Комиссия рассматривала пятый доклад на своих 3138-м — 3142-м заседаниях со 2 по 6 июля 2012 года и передала все три проекта статей в Редакционный комитет. В распоряжении Редакционного комитета также находился проект статьи 12 (Право предлагать помощь), предложенный Специальным докладчиком в его четвертом докладе (A/CN.4/643 и Согг.1), рассмотрение которого он не смог завершить на шестьдесят третьей сессии в 2011 году из-за нехватки времени.

3. Редакционный комитет с учетом обсуждений, проведенных Комиссией на пленарном заседании в предварительном порядке, принял следующие пять новых проектов статей: 5 bis (Формы сотрудничества), 12 (Предложения помощи), 13 (Условия оказания внешней помощи), 14 (Содействие внешней помощи) и 15 (Прекращение внешней помощи).

4. Пять проектов статей были представлены Комиссии на пленарном заседании во всеобъемлющем докладе, вынесенном на рассмотрение Председателем Редакционного комитета на 3152-м заседании Комиссии 30 июля 2012 года. Из-за нехватки времени для последующей подготовки и принятия соответствующих комментариев Комиссия на этом заседании приняла к сведению проекты статей 5 bis и 12–15, принятые в предварительном порядке Редакционным комитетом. Эти пять проектов статей были воспроизведены в документе Комиссии (A/CN.4/L.812) и в докладе Комиссии о работе ее шестьдесят четвертой сессии (A/67/10, сноска 275).

5. В ноябре 2012 года на шестьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет рассмотрел главу ежегодного доклада Комиссии, посвященную пятому докладу Специального докладчика и ее обсуждению Комиссией, при этом особое внимание уделялось проектам статей 5 bis и 12–15, принятым Редакционным комитетом. Со своей стороны некоторые делегации сконцентрировались на проектах статей А, 12, 13 и 14, первоначально предложенных Специальным докладчиком. Резюме обсуждений в Шестом комитете, подготовленное Секретариатом по просьбе Ассамблеи (резолюция 67/92, пункт 32), было распространено в виде документа A/CN.4/657 (глава II.B).

6. Согласно конспекту, поддерживающему рекомендацию о включении настоящей темы в долгосрочную программу работы Комиссии¹, основная направленность системы будет заключаться в «проведении деятельности с целью

¹ A/61/10, приложение С.

предупреждения... бедствий и смягчения их последствий, а также... посредством предоставления гуманитарной помощи непосредственно после... бедствий»². В конспекте отмечается «значительная актуальность» классификации, содержащейся в принятой в 1991 году резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, в которой были обозначены следующие ключевые направления деятельности в этой области: предупреждение бедствий и уменьшение их последствий и обеспечение готовности, включая расширение возможностей в области раннего оповещения³. В конспекте также содержатся ссылки на сделанные в 2004 году Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам выводы, согласно которым ответственность за предотвращение является одной из трех конкретных функций международного сообщества с учетом «наиболее важной актуальности рассматриваемой темы»⁴. Таким образом, сфера охвата темы *ratione temporis* включала бы в себя «не только стадии “реагирования” на бедствия, но и стадии до и после него»⁵. Кроме того, в конспекте перечисляются принципы предупреждения бедствий и уменьшения их последствий в числе главных принципов, лежащих в основе современной деятельности в области защиты людей в случае бедствий. Что касается первого принципа, то «государства обязаны рассматривать существующее законодательство и политику для включения стратегий по уменьшению степени риска во все соответствующие юридические, политические и плановые документы как на национальном, так и на международном уровне, с тем чтобы уменьшить уязвимость перед бедствиями». Что касается последнего, то «государства обязаны принимать практические меры для снижения степени риска бедствий на местном и национальном уровнях, с тем чтобы свести к минимуму последствия бедствия как на своей территории, так и за ее пределами»⁶.

7. В 2008 году в своем первом предварительном докладе⁷ Специальный докладчик выразил мнение о том, что применительно к вопросу о сфере охвата темы *ratione temporis* «судя по всему, к вопросу об этапах, который следует включить, необходимо применить широкий подход, с тем чтобы создалось полномасштабное правовое пространство». Он сослался на «широкий спектр конкретных вопросов, которые возникают в связи с оказанием, этап за этапом, помощи в случае бедствий, т.е. не только реагирование на бедствия, но также этапы до бедствия и после бедствия: предупреждение и смягчение последствий, с одной стороны, и восстановление — с другой»⁸. Он пришел к выводу о том, что «для обеспечения полного охвата работа над темой должна включать все три этапа ситуации бедствия, при этом было бы справедливо особое внимание уделить аспектам, касающимся предупреждения и смягчения последствий бедствий, а также предоставлению помощи непосредственно после наступления бедствия»⁹.

² Там же, пункт 1.

³ Там же, пункт 6.

⁴ Там же, пункт 10; см. также A/59/565 и Corr.1.

⁵ A/61/10. приложение C, пункт 27.

⁶ Там же, пункт 34.

⁷ A/CN.4/598.

⁸ Там же, пункт 57.

⁹ Там же, пункт 66.

8. В 2009 году в своем втором докладе¹⁰ Специальный докладчик предложил уделить основное внимание на первоначальном этапе работы самому бедствию и непосредственным фазам после него, подчеркнув при этом, что это «не затрагивает рассмотрение Комиссией на последующем этапе вопросов, касающихся готовности и смягчения последствий на этапе до бедствия»¹¹.

9. В 2012 году в своем пятом докладе¹² Специальный докладчик, резюмируя общие комментарии Шестого комитета по итогам его обсуждения ежегодного доклада Комиссии за 2011 год, отметил, что предлагаемая сфера охвата проектов статей является слишком узкой в части охватываемых событий и что поэтому ее следует расширить и распространить на более широкий спектр осуществляемой в период до бедствия деятельности, касающейся снижения степени риска, предотвращения, обеспечения готовности и смягчения последствий¹³. Кроме того, в этом докладе Специальный докладчик затронул вопрос о сотрудничестве в деле обеспечения готовности к стихийным бедствиям, их предотвращения и смягчения их последствий, отметив, что «в более поздних конвенциях произошло смещение акцента с модели, ориентированной в основном на реагирование, на модель, нацеленную прежде всего на предупреждение и обеспечение готовности»¹⁴.

10. В своих заключительных замечаниях, озвученных в конце обсуждения Комиссией в 2012 году его пятого доклада, Специальный докладчик заявил о своем намерении посвятить свой следующий доклад таким вопросам, как предупреждение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним¹⁵.

II. Предупреждение

A. История развития концепции уменьшения опасности бедствий

11. Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий было создано в 1971 году. Оно было предшественником нынешнего Управления по координации гуманитарных вопросов. Уже в 1973 году оно приступило к осуществлению научно-исследовательского проекта, благодаря чему в период с 9 по 12 июля 1979 года было проведено совещание группы экспертов, на котором собрались ученые и сотрудники плановых органов, специализирующиеся на крупных природных угрозах метеорологического, геологического и геофизического происхождения. В своем докладе, в котором подробно рассматривались вопросы стихийных бедствий и факторов уязвимости¹⁶, Группа экспертов пришла к выводу о том, что «сейчас также стало понятным, что действительные и потенциальные последствия природных угроз становятся настолько серьезными и настолько во все большей степени глобальными по своим масштабам, что отныне следует де-

¹⁰ A/CN.4/615 и Согг.1.

¹¹ Там же, пункт 29.

¹² A/CN.4/652.

¹³ Там же, пункт 15, выдержка из заявления Польши (A/C.6/66/SR.21, пункт 84).

¹⁴ Там же, пункт 114.

¹⁵ A/CN.4/SR.3142.

¹⁶ UNDRO/EXPGRP/1.

лать больший акцент на планировании и предотвращении в период до наступления стихийного бедствия»¹⁷.

12. Почти десятилетие позже, в 1987 году, Генеральная Ассамблея сконцентрировала внимание на уменьшении опасности стихийных бедствий, сославшись на растущий и серьезный ущерб и гибель людей. В своей резолюции 42/169 она признала «ответственность системы Организации Объединенных Наций за содействие международному сотрудничеству в изучении стихийных бедствий геофизического происхождения и в разработке методов уменьшения вызываемых ими опасностей, а также за координацию помощи в случае стихийных бедствий, подготовительных мер и предупреждения, включая прогнозирование и раннее оповещение» и постановила объявить 1990-е годы Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий¹⁸. Она также приняла решение в отношении пяти конкретных целей, в том числе «распространение имеющейся и новой информации о мерах по оценке, прогнозированию, предупреждению и смягчению последствий стихийных бедствий» и «разработку мер по оценке, прогнозированию, предупреждению и смягчению последствий стихийных бедствий в рамках программ технической помощи и передачи технологий, демонстрационных проектов и систем образования и профессиональной подготовки применительно к конкретным видам бедствий и районам и производства оценки эффективности этих программ»¹⁹.

13. В 1989 году Генеральная Ассамблея утвердила Международные рамки действий для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, один из разделов которого посвящен мерам, которых надлежит принять системам Организации Объединенных Наций. Она заявила, что «органам, организациям и подразделениям системы Организации Объединенных Наций настоятельно предлагается в рамках своей оперативной деятельности уделять, по мере необходимости и на согласованной основе, первоочередное внимание обеспечению готовности к стихийным бедствиям, их предупреждению, оказанию помощи и быстрому восстановлению». Она также признала большую ответственность системы Организации Объединенных Наций в целом за развитие международного сотрудничества в целях смягчения последствий стихийных бедствий, оказания содействия и координации деятельности по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, обеспечению готовности к ним и их предупреждению²⁰.

14. В 1991 году, т.е. во время одного из годов Международного десятилетия, Генеральная Ассамблея приняла важнейшую резолюцию 46/182, в приложении к которой содержались руководящие принципы относительно оказания гуманитарной чрезвычайной помощи, обеспечения готовности, предупреждения и перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и развитию²¹. В ней рекомендовалось, чтобы «соответствующие правительства, а также международное сообщество уделяли особое внимание предупреждению бедствий и обеспечению готовности к ним»²². Разделы II и III приложения посвящены конкретно предупреждению и обеспечению готовности и содержат конкретные

¹⁷ Ibid., foreword.

¹⁸ Резолюция 42/169 Генеральной Ассамблеи.

¹⁹ Там же.

²⁰ Резолюция 44/236 Генеральной Ассамблеи.

²¹ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение.

²² Там же, пункт 8.

меры, которые надлежит принимать международному сообществу и государствам²³.

15. В этом же году Генеральная Ассамблея отметила, что приблизительно 100 государств откликнулись на прозвучавший в 1989 году призыв разработать национальные стратегии для достижения целей Десятилетия, и одобрила предложение о созыве всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий в целях содействия осуществлению Международных рамок действий²⁴. Ассамблея достигла согласия о том, что цели этой конференции заключаются в проведении обзора достижений в рамках Десятилетия, активизации деятельности и обмена и повышения степени осведомленности о важном значении политики в области уменьшения опасности стихийных бедствий²⁵, а также признала ту роль, которую уменьшение опасности бедствий может сыграть в совершенствовании управления в случае чрезвычайных ситуаций в целом и укреплении потенциала в плане готовности к бедствиям и уменьшению их последствий на национальном уровне.

16. В 1994 году в Иокогаме, Япония, состоялась Всемирная конференция по уменьшению опасности стихийных бедствий. По итогам среднесрочного обзора Десятилетия на ней была принята Иокогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечение готовности к ним и смягчение их последствий, а также План действий²⁶. В Иокогамском обращении 148 государств-участников подтвердили, что «предупреждение бедствий, смягчение их последствий, обеспечение готовности к ним и оказание чрезвычайной помощи представляют собой четыре фактора, которые способствуют претворению в жизнь политики и устойчивого развития, которая, в свою очередь, оказывает благотворное влияние на эти факторы» и рекомендовали, чтобы «государства учитывали их в своих планах развития и обеспечивали принятие эффективных последующих мер на общинном, национальном, субрегиональном, региональном и международном уровнях»²⁷, а также призвали к дальнейшему совершенствованию систем раннего оповещения²⁸. Они подтвердили, что «с точки зрения достижения целей и решений задач Десятилетия предупреждение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним представляют собой более эффективные средства, нежели реагирование на бедствия и что «меры реагирования на бедствия сами по себе не являются достаточными»²⁹. Что касается остального периода Десятилетия и далее, то к государствам был обращен настоятельный призыв «разрабатывать и укреплять национальные потенциалы и расширять возможности и, где это возможно, национальное законодательство по вопросам предотвращения стихийных и иных бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним»³⁰.

17. В 1999 году начала осуществляться Международная стратегия по уменьшению опасности стихийных бедствий в качестве одной из последующих мер в

²³ Там же, разделы II и III.

²⁴ Резолюция 46/149 Генеральной Ассамблеи, пункт 3.

²⁵ Резолюция 48/188 Генеральной Ассамблеи, пункт 6.

²⁶ A/CONF.172/9, глава I, резолюция I, приложение I.

²⁷ Там же, приложение II, пункт 2.

²⁸ A/CONF.172/9, глава I, резолюция I, приложение I, пункт 5.

²⁹ Там же, пункт 3.

³⁰ Там же, пункт 7.

связи с Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий и по развитию Июкогамской стратегии и План действий³¹. По данным секретариата, которому было поручено осуществлять надзор и обеспечивать ориентацию в отношении Стратегии, Стратегия «отражает смещение традиционного акцента на реагировании в случае бедствий на сокращение опасности бедствий, и, в действительности, она направлена на поощрение и развитие «культуры предотвращения»³². Это заявление отражает содержание важных резолюций Генеральной Ассамблеи относительно Стратегии и подчеркивает важное значение необходимости всестороннего международного сотрудничества с акцентом на предотвращении³³.

18. В 2002 году в Плате выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию было заявлено, что «комплексный, учитывающий многообразие факторов риска и всесторонний подход к оценке уязвимости и риска и борьбе со стихийными бедствиями, включая предотвращение, смягчение последствий, обеспечение готовности, принятие мер реагирования и восстановление, является существенно важным элементом более безопасного мира в XXI веке»³⁴.

19. Годом позже, т.е. в 2003 году, принятая на двадцать восьмой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца Программа гуманитарных действий была нацелена на четыре главные области, одна из которых касалась уменьшения опасности и последствий бедствий и совершенствования механизмов обеспечения готовности и реагирования. Заключительная цель 3.1 программы состоит в «признании важности снижения степени опасности бедствий и принятия мер по сведению к минимуму последствий для находящихся в уязвимом положении групп населения»³⁵.

20. Кроме того, в 2003 году в своей резолюции 58/214 Генеральная Ассамблея приняла к сведению доклад Генерального секретаря, в котором было указано, что «необходимо добиваться дальнейшего развития Международной стратегии уменьшения опасности бедствий в качестве более заметного, общепризнанного и гибкого инструмента уменьшения опасности и уязвимости против стихийных бедствий и связанных с ними экологических и техногенных катастроф»³⁶. С этой целью Генеральный секретарь запланировал развитие «основы для руководства деятельностью и контроля за уменьшением опасности различных бедствий»³⁷. Цель этой основы заключалась бы в «углублении понимания и повышении эффективности практической деятельности по уменьшению опасности бедствий посредством привлечения к ней широкого круга участников и совершенствования существующей практики»³⁸. Генеральный секретарь пришел к выводу о том, что «уменьшение опасности стихийных бедствий является эф-

³¹ Резолюция 54/219 Генеральной Ассамблеи.

³² UNISDR, "What is the International Strategy?". С текстом документа можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction.

³³ См. соответственно резолюции 54/219 и 56/195 Генеральной Ассамблеи.

³⁴ A/CONF.199/20, приложение, пункт 37.

³⁵ Twenty-eighth International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Agenda for Humanitarian Action (2003).

³⁶ A/58/277, пункт 1.

³⁷ Там же, пункты 17 и 20.

³⁸ Там же, пункт 20.

фективным и правильным решением проблемы национальной адаптации к изменению климата и рекомендовал проводить оценку опасности стихийных бедствий для поддержки новой стратегии³⁹.

21. В феврале 2004 года Генеральная Ассамблея признала «настоятельную необходимость дальнейшего углубления и использования существующих научно-технических знаний для уменьшения уязвимости перед стихийными бедствиями»⁴⁰. Поэтому она постановила «создать в 2005 году... Всемирную конференцию по уменьшению опасности стихийных бедствий, посвятив ее налаживанию специализированных обсуждений и достижению конкретных изменений и результатов»⁴¹. С учетом Йогогамской стратегии, ее плана действий и Йоханнесбургского плана выполнения решений задачи Конференции заключались в «обмене передовым опытом и извлеченными уроками для дальнейшего уменьшения опасности бедствий в контексте достижения устойчивого развития и выявления существующих пробелов и возникающих вопросов»; «усилении осознания важности политики, направленной на уменьшение опасности бедствий» и «повышении во всех регионах надежности и доступности актуальной информации, касающейся бедствий, для общественности и учреждений, противодействующих бедствиям»⁴². Ассамблея подчеркнула «важность выявления и оценки рисков и управления ими до того, как происходит бедствие»⁴³.

22. В 2005 году участники проведенного в Маврикии Международного совещания для обзора осуществления Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств приняли Маврикийскую декларацию⁴⁴, в которой ни особо подчеркнули необходимость усиления превентивной защиты малых островных развивающихся государств⁴⁵, и в качестве надлежащих мер указали на системы уменьшения опасности бедствий и раннего оповещения⁴⁶, а также создания потенциала противодействия⁴⁷.

23. Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий состоялась в Кобе, Хиого, Япония, 18–22 января 2005 года. Своей резолюцией 1 она приняла Хиогскую декларацию, а своей резолюцией 2 — Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин⁴⁸. Хиогские рамки были задуманы «как первый план для разъяснения, описания и подробного изложения информации о работе, которую необходимо провести во всех различных секторах и всеми действующими лицами в целях сокращения потерь в результате бедствий», и Конференция предоставила «уникальную возможность для пропагандирования стратегического и систематического подхода к снижению степени уязвимости и рисков по отношению к опасностям»⁴⁹. В Хиогской декларации говорится следующее:

³⁹ Там же, пункты 59 и 60.

⁴⁰ Резолюция 58/214 Генеральной Ассамблеи.

⁴¹ Там же, пункт 7.

⁴² Там же, пункты 7(с)-7(е).

⁴³ Резолюция 59/231 Генеральной Ассамблеи.

⁴⁴ A/CONF.207/11, приложение I.

⁴⁵ Там же, пункты 3, 4, 6 и 10.

⁴⁶ Там же, пункт 6.

⁴⁷ Там же, пункт 13.

⁴⁸ A/CONF.206/6 и Corr.1, глава I, резолюция 2.

⁴⁹ См. www.unisdr.org/we/coordinate/hfa и www.unisdr.org/we/inform/publications/1037.

Мы также признаем, что необходимо на всех уровнях, начиная с отдельной личности и кончая международным сообществом, содействовать деятельности по формированию культуры предотвращения бедствий и противодействия им, а также связанных с ними стратегий по обеспечению заблаговременной готовности к ним, инвестиции в которую являются разумными инвестициями. Сообщества людей вынуждены жить в условиях риска опасностей, порождаемых природой. Вместе с тем мы вовсе не бесцельны и способны обеспечить готовность к бедствиям и смягчить их воздействие. Мы можем и должны облегчать страдания, приносимые опасностями, за счет снижения уязвимости сообществ. Мы можем и должны продолжать работу по усилению катастрофоустойчивости стран и сообществ с помощью ориентированных на население систем раннего предупреждения, оценок рисков, просветительской работы, а также посредством осуществления инициативных и комплексных подходов и мероприятий с охватом широкого спектра опасностей и большого числа секторов на протяжении всего цикла деятельности по уменьшению опасности бедствий, который включает в себя стадии профилактической работы, обеспечения готовности к бедствиям и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также восстановительной и реабилитационной работы. Риски бедствий, опасности и их воздействия представляют собой угрозу, однако надлежащее реагирование на них может и должно обеспечить осуществление действий по снижению рисков и уязвимости в будущем⁵⁰.

24. В Хиогской программе действий вновь особо подчеркивается ответственность каждого государства за принятие эффективных мер для уменьшения опасности бедствий, «включая защиту населения на его территории»⁵¹, и поддержали призыв, содержащийся в Йоханнесбургском плане осуществления к тому, чтобы «комплексный, учитывающий многообразие опасностей подход к уменьшению риска бедствий должен быть интегрирован в политику, планирование и разработку программ, связанных с устойчивым развитием, а также деятельностью по оказанию помощи, устранению нанесенного ущерба и восстановлению после окончания бедствий и конфликтов в подверженных бедствиям странах»⁵².

25. В ходе процесса обзора прогресса в достижении положений Иокогамской стратегии были выявлены конкретные пробелы и вызовы в следующих ключевых областях для создания соответствующей базы для действий на десятилетие 2005–2015 годов: а) управление: организационные, правовые и политические рамки; б) выявление, оценка и мониторинг рисков и раннее предупреждение; в) управление знаниями и образование; г) уменьшение основополагающих факторов риска; и е) готовность к осуществлению эффективных мер реагирования и восстановительных мероприятий⁵³. В свете целей Всемирной конференции ожидаемые результаты на последующие десять лет были сформулированы как «существенное сокращение числа человеческих жертв, а также соци-

⁵⁰ A/CONF.206/6 и Согг.1, глава I, резолюция 1, пункт 3.

⁵¹ Хиогская программа действий, пункт 13(b), и Хиогская декларация, пункт 4.

⁵² Хиогская программа действий, пункт 13(c).

⁵³ Там же, пункт 9.

ального, экономического и экологического ущерба для общин и стран вследствие бедствий»⁵⁴.

26. В 2005 году в своей резолюции 60/195 Генеральная Ассамблея признала, что «Хиогская рамочная программа действий дополняет Йокогамскую стратегию... и ее План действий»⁵⁵, и призвала «более эффективно интегрировать задачу уменьшения опасности бедствий в политику, планирование и разработку программ в области устойчивого развития; создавать и укреплять институты, механизмы и возможности для наращивания потенциала противодействия опасностям и систематически учитывать подходы по уменьшению риска в процессах осуществления программ обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирования на них и проведения восстановительных мероприятий».

27. В том же году в резолюции 61/200 Генеральная Ассамблея подчеркнула значимость Хиогской декларации и Хиогской рамочной программы действий, а также приоритетных направлений деятельности, которые государствам, региональным и международным организациям и международным финансовым учреждениям, а также другим заинтересованным субъектам следует принимать во внимание в своем подходе к уменьшению опасности бедствий и которых им следует придерживаться, когда это уместно, сообразно специфике своего положения и своим возможностям с учетом жизненно важного значения содействия становлению культуры предупреждения стихийных бедствий, в том числе на основе мобилизации достаточных ресурсов для уменьшения опасности бедствий, а также решения задач уменьшения опасности бедствий, включая обеспечение готовности к ним на уровне общин, и устранения пагубных последствий стихийных бедствий для усилий по осуществлению национальных планов развития и стратегий сокращения масштабов нищеты в интересах достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия⁵⁶.

28. В 2007 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 61/198, в которой она «отмечает предложение о создании Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий в качестве механизма-преемника Межучрежденческой целевой группы по уменьшению опасности бедствий и с учетом осуществления Хиогской рамочной программы действий постановляет, что Глобальная платформа будет иметь тот же мандат, что и Межучрежденческая группа по уменьшению опасности стихийных бедствий»⁵⁷. После этого были проведены три сессии Глобальной платформы в 2007, 2009 и 2011 годах, а четвертая сессия была запланирована к проведению в мае 2013 года. Руководство подготовительной и последующей работой в связи с сессиями Глобальной платформы осуществляется Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий (МСУОБ), которая была учреждена в 1999 году в качестве секретариата Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий⁵⁸.

29. На второй сессии Глобальной платформы в 2009 году главы государств и правительств четко и однозначно отметили, что «снижение риска бедствий иг-

⁵⁴ Там же, пункт 11.

⁵⁵ Резолюция 60/195 Генеральной Ассамблеи.

⁵⁶ Резолюция 61/200 Генеральной Ассамблеи, пункт 4.

⁵⁷ Резолюция 61/198 Генеральной Ассамблеи, пункт 15.

⁵⁸ Резолюция 54/219 Генеральной Ассамблеи.

рает очень важную роль в преодолении воздействия изменения климата», в то время как страны, подверженные риску, подчеркнули, что они «уделяют все больше внимания снижению риска бедствий и стремятся как можно скорее разработать и принять политические документы и стратегии в данном направлении»⁵⁹.

30. В докладе по вопросу о среднесрочном обзоре Хиогской программы действий было отмечено, что «на протяжении последних пяти лет усиливается политический импульс в плане уменьшения опасности бедствий», о чем свидетельствуют тематические обсуждения, посвященные уменьшению опасности бедствий и организованные в 2011 году Председателем Генеральной Ассамблеи, в ходе которых государства-члены призвали к «активизации деятельности по расширению осведомленности, более эффективному использованию обмена опытом, заблаговременному планированию и предотвращению»⁶⁰. В докладе отмечался рост приверженности на национальном уровне делу уменьшения опасности бедствий и достижению целей Хиогской программы действий, а также указывалось, что готовность является приоритетом в области, в которой государства достигли наибольшего «успеха»⁶¹. Было особо подчеркнуто, что на региональном уровне Хиогская программа действий «придала значительный импульс в плане преобразований»⁶².

31. В мае 2011 года состоялась третья сессия Глобальной платформы на основе выводов второй сессии в 2009 году, результатов среднесрочного обзора и глобального аналитического доклада о мерах по уменьшению опасности бедствий, 2011 год (МСУОБ), содержащего информацию, накопленную с 2005 года из различных источников⁶³. Платформа указала на чрезвычайную важность создания стимулов для инвестирования в предотвращение и отметила, что несколько стран стали учитывать аспект предотвращения бедствий при планировании в сфере реконструкции и восстановления⁶⁴. Кроме того, «обсуждения на третьей сессии продемонстрировали, что в настоящее время мы располагаем знаниями, средствами и приверженностью для того, чтобы задача уменьшения опасности бедствий на национальном, местном и международном уровнях стала приоритетной»⁶⁵.

32. В резолюции 66/199 Генеральная Ассамблея с удовлетворением приняла к сведению результаты среднесрочного обзора Хиогской рамочной программы действий и признала, что Глобальная платформа является «главным форумом на глобальном уровне для координации консультативной помощи по стратеги-

⁵⁹ Резюме Председателя второй сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, пункты 1 и 6. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/files/10750_GP09ChairsSummary.pdf.

⁶⁰ Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction, "Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters: mid-term review 2010–2011" (2011), sect. 3.3. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf.

⁶¹ Ibid., sect. 3.1, priority for action 5.

⁶² Ibid., sect. 3.2.

⁶³ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/we/inform/publications/19846.

⁶⁴ Резюме Председателя третьей сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, пункты 8.5 и 9.1. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/files/20102_gp2011chairsummary.pdf.

⁶⁵ Ibid., para. 4.

ческим вопросам и развития партнерских связей в сфере уменьшения опасности бедствий»⁶⁶. Она также просила МСУОБ «оказать содействие в разработке рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года»⁶⁷.

33. Хиогская программа действий и Международная стратегия по уменьшению опасности стихийных бедствий придали новый импульс имеющим обязательную и необязательную силу региональным инициативам⁶⁸, нацеленным на уменьшение опасности бедствий⁶⁹, таким как Соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по вопросам управления деятельностью в случае бедствий и реагированию в чрезвычайных ситуациях (2005 год)⁷⁰; Пекинский план действий по уменьшению опасности бедствий в Азии (2005 год); Делийская декларация по уменьшению опасности бедствий в Азии (2007 год); Куала-Лумпурская декларация по уменьшению опасности бедствий в Азии (2008 год); четвертая Азиатская конференция на уровне министров 2010 года по вопросу об уменьшении опасности бедствий, по итогам которой была принята Инчхонская декларация об уменьшении опасности бедствий в Азии и Тихоокеанском регионе 2010 года, Инчхонская дорожная карта и План действий по уменьшению опасности стихийных бедствий посредством адаптации к изменению климата в Азии и Тихоокеанском регионе, в которых подтверждались Рамки действий и предлагались азиатские инициативы в плане адаптации к изменению климата и уменьшению опасности бедствий с учетом факторов уязвимости в регионе⁷¹; Региональная стратегия Африканского союза 2004 года по вопросу об уменьшении опасности стихийных бедствий, после принятия которой была разработана программа действий по ее осуществлению (первоначально на период 2005–2010 годов, однако впоследствии этот срок был продлен до 2015 года)⁷²; четыре сессии Африканской региональной платформы для уменьшения опасности бедствий, самая недавняя из которых состоялась в 2013 году⁷³; Арабская стратегия уменьшения опасности бедствий на период до 2020 года, принятая Советом министров арабских стран, отвечающих за вопросы окружающей среды, на его двадцать второй сессии в декабре 2010 года⁷⁴; и наконец, Найритское коммюнике по вопросу о направлениях деятельности по

⁶⁶ Резолюция 66/199 Генеральной Ассамблеи, пункты 4 и 5.

⁶⁷ Там же, пункт 5.

⁶⁸ Создание национальных платформ для уменьшения опасности бедствий (этот призыв уже прозвучал в 1991 году) было испрошено Экономическим и Социальным Советом в пункте 8 его резолюции 1999/63, а также в пункте 3 резолюций 56/195, 58/214 и 58/215 Генеральной Ассамблеи.

⁶⁹ Что касается обзора, то см. также резолюцию 59/228 Генеральной Ассамблеи.

⁷⁰ ASEAN Documents Series 2005, p. 157. Соглашение является первым международным договором, касающимся уменьшения опасности стихийных бедствий, и было разработано после принятия Хиогской программы действий.

⁷¹ С текстом Декларации можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf.

⁷² Расширенная программа действий по реализации Африканской региональной стратегии по вопросу об уменьшении опасности бедствий (2006–2015 годы), введение.

⁷³ UNISDR, “Africa seeks united position on disaster risk reduction”, 13 February 2013. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/archive/31224.

⁷⁴ С текстом Стратегии можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf.

активизации мер по уменьшению опасности бедствий в Северной и Южной Америке (2011 год)⁷⁵.

34. События, связанные с изменением климата, стали поводом для активизации деятельности по уменьшению опасности бедствий, прежде всего в Канкунских рамках для адаптации, в плане активизации деятельности в области адаптации, с тем чтобы снизить степень уязвимости и создать потенциал противодействия в развивающихся странах с конкретным учетом Хиогской программы действий⁷⁶. Кроме того, в итоговом документе конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим» и принятом в 2012 году, главы государств и правительств и высокопоставленные представители подтвердили свою приверженность делу осуществления Хиогской программы действий⁷⁷. Они призвали к тому, «чтобы вопросы уменьшения опасности бедствий и создания потенциала противодействия бедствиям в контексте устойчивого развития и ликвидации нищеты решались в первоочередном порядке... и учитывались в стратегиях, планах, программах и бюджетах всех уровней и при составлении соответствующих рамочных программ в будущем»⁷⁸.

35. Государства реализовывали Хиогскую программу действий посредством обеспечения учета вопросов уменьшения опасности бедствий в национальной политике и нормативно-правовых документах. В ходе проведенного в 2011 году обзора хода осуществления странами национальной политики и нормативно-правовых документов, связанных с уменьшением опасности бедствий, на основе механизма самостоятельного представления докладов, открытого для участия всех заинтересованных сторон, многие государства сообщили о том, что они включили проблематику уменьшения опасности бедствий в свои планы развития⁷⁹.

В. Предотвращение в качестве одного из принципов международного права

36. На данном этапе Специальный докладчик считает уместным напомнить о центральной роли его двуединого подхода, используемого на протяжении всего исследования настоящей темы. Как и на собственно этапе бедствия, так и до него предполагается наличие прав и обязательств как в горизонтальной плоскости (права и обязательства государств по отношению к другим государствам и международному сообществу) и вертикальной плоскости (права и обязательства государств в отношении лиц, находящихся на территории государства или под его контролем). В своем пятом докладе Специальный докладчик указал на обязательство государств по отношению к друг другу и международному со-

⁷⁵ С текстом коммюнике можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/files/18603_communiqueayarit.pdf.

⁷⁶ FCCC/CP/2010/7/Add.1, para. 14 (e).

⁷⁷ Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 186.

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ См. подборку национальных докладов о ходе осуществления Хиогской программы действий (2009–2011 годы), Хиогская программа действий, приоритетная задача 1, основной показатель 1.1. С соответствующим текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf.

обществу на этапе до бедствия, сославшись на обязанность сотрудничать в таких видах деятельности, как подготовка к стихийным бедствиям, их предотвращение и смягчение их последствий⁸⁰. Кроме того, актуальным в плане этапа до стихийного бедствия применительно к правам и обязательствам государств по отношению к друг другу является обязательство предотвращать трансграничный вред⁸¹. Тем не менее, как отмечалось в меморандуме Секретариата, «предупреждение все же теснее связано с обязательством первого порядка: предотвращать ущерб собственному населению, имуществу и вообще окружающей среде»⁸².

37. Как явствует из обзора истории вопроса в предшествующем разделе, аспекты предотвращения, смягчения последствий и обеспечения готовности уже давно обсуждались в контексте уменьшения опасности стихийных бедствий и в более недавнем времени в контексте вопроса об уменьшении опасности бедствий. В общем, они охватывают меры, которые могут быть приняты в период до бедствия⁸³. Как было метко отмечено в меморандуме Секретариата, «мероприятия по предупреждению, смягчению и приготовлению приходятся на разные сегменты комплекса действий, предпринимаемых до наступления бедствия»⁸⁴.

38. Обеспечение готовности, которое является неотъемлемой частью управления в случае бедствия или чрезвычайной ситуации, было охарактеризовано как «организация и рациональное задействование ресурсов и функций для учета всех аспектов чрезвычайных ситуаций, в частности, обеспечение готовности, реагирование и первоначальные меры по восстановлению»⁸⁵. Это было предложено в качестве надлежащей меры для противодействия землетрясениям еще в 1983 году⁸⁶. После определения в качестве конкретного аспекта, которому надлежит уделять особое внимание в рамках Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, Программа развития Организации Объединенных Наций организовала учебную программу по вопросам управления деятельностью в случае бедствий и посвященную обеспечению готовности к бедствиям, разработка которой применительно к этому понятию была продолжена в 1994 году⁸⁷. Обеспечение готовности стало восприниматься как имеющее решающее значение в плане оказания международной помощи в случае чрезвычайных ситуаций. Поэтому цель мер по обеспечению готовности тесно связана с тем или иным бедствием⁸⁸. Согласно сделанному Секретариатом выводу, «под приготовлением имеются в виду меры, заранее

⁸⁰ A/CN.4/652, пункты 114–115.

⁸¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть II (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (Часть вторая)), пункт 98.

⁸² A/CN.4/590, пункт 24.

⁸³ Резолюция 42/169 Генеральной Ассамблеи, пункт 4(а).

⁸⁴ A/CN.4/590, пункт 27.

⁸⁵ ISDR, *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/eng/library/UNISDR-terminology-2009-eng.pdf.

⁸⁶ J. Drakopoulos and S. Tassos, "Earthquakes and their social, economic and legal implications", in *Proceedings of the Seminar on Earthquake Preparedness, Athens, 11-14 January 1983* (Geneva, Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984), p. 183.

⁸⁷ См. www.icimod.org/?opg=949&q=drf_document&document=671.

⁸⁸ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, пункт 18.

принимаемые с целью обеспечить эффективную ликвидацию последствий, включая своевременную и действенную организацию раннего оповещения и временную эвакуацию людей и имущества»⁸⁹. С временной точки зрения готовность охватывает две следующие области уменьшения опасности бедствий и управления в случае бедствия: этап до бедствия и этап после бедствия. Цель обеспечения готовности к бедствиям заключается просто в эффективном реагировании и более эффективном восстановлении в период бедствия. Усилия, направленные на обеспечение готовности, также преследуют цель обеспечения того, чтобы все те, кто должны отреагировать, знали, как использовать соответствующие ресурсы. В число мероприятий, которые обычно связаны с обеспечением готовности к бедствиям, входят процессы выработки планов по обеспечению готовности; разработка планов на случай бедствий; накопление ресурсов, необходимых для эффективного реагирования; и развитие навыков и функций для обеспечения эффективного решения связанных с бедствием задач⁹⁰. Федеральное агентство Соединенных Штатов по управлению в чрезвычайных ситуациях определило готовность к бедствиям «в качестве постоянного цикла планирования, организации, обучения, оснащения, подготовки, оценки и принятия мер по исправлению положения в рамках усилий, направленных на эффективную координацию в ходе реагирования на инцидент»⁹¹.

39. Термин «смягчение последствий» часто упоминается в большинстве документов, касающихся уменьшения опасности бедствий, наряду с обеспечением готовности⁹². В своей резолюции 44/236 Ассамблея установила в качестве одной из целей Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий задачу, заключающуюся в повышении способности каждой страны оперативно и эффективно смягчать последствия стихийных бедствий⁹³. С точки зрения конкретных мер смягчение последствий стало пониматься как мера, направленная на структурные или неструктурные меры для ограничения неблагоприятных последствий бедствия⁹⁴.

40. Поскольку, по определению, смягчение последствий и обеспечение готовности предполагают принятие мер с начала бедствия, они надлежащим образом могут рассматриваться в качестве конкретных проявлений всеохватного принципа предотвращения, который лежит в основе международного права. Этот принцип отражен в Уставе Организации Объединенных Наций, в котором было заявлено, что основная цель Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы «поддерживать международный мир и безопасность и принимать для этого эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угроз миру»⁹⁵. В своих принятых в 2001 году проектах статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности Комиссия международного права отметила существование «прочно утвердившегося принципа предотвращения» в связи с этим международным аспектом техногенных бедст-

⁸⁹ A/CN.4/590, пункт 27.

⁹⁰ Jeannette Sutton and Kathleen Tierney, "Disaster preparedness: concepts, guidance and research", report prepared for the Fritz Institute "Assessing Disaster Preparedness" Conference, Sebastopol, California, 3 and 4 November 2006.

⁹¹ См. www.fema.gov/plan/index.shtm.

⁹² Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи, приложение, раздел III.

⁹³ Резолюция 44/236 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 2(a).

⁹⁴ См. *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, 2004 version*, vol. I (United Nations publication, Sales No. GVE.03.0.2), p. 17.

⁹⁵ Устав Организации Объединенных Наций, статья 1(1).

вий⁹⁶. Комиссия прямо сослалась на Декларацию Конференции Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей человека среды, Рио-де-Жанейрскую декларацию по вопросам окружающей среды и развития и резолюцию 2995 (XXVII) Генеральной Ассамблеи и пришла к выводу о том, что «предотвращение трансграничного ущерба окружающей среде, лицам и имуществу было признано в качестве одного из важных принципов во многих многосторонних договорах, касающихся защиты окружающей среды, ядерных аварий, космических объектов, международных водостоков, удаления опасных отходов и предотвращения загрязнения морской среды»⁹⁷.

41. О поддержке существования международно-правового обязательства предотвращать ущерб, как в его горизонтальном, так и вертикальном плоскостях⁹⁸, свидетельствуют международные стандарты в сфере прав человека и нормы в области экологического права.

1. Стандарты в области прав человека

42. В своем предварительном докладе Специальный докладчик особо подчеркнул, что государства несут постоянное универсальное обязательство обеспечивать защиту лиц, находящихся на их территории, в силу различных международных договоров в области прав человека и обычного международного права прав человека⁹⁹. Он далее напомнил о том, «что каждое право человека, как известно, влечет за собой три уровня обязательств со стороны государства»¹⁰⁰: обязанность соблюдать (т.е. воздерживаться самому от нарушения), защищать (т.е. защищать права лиц от нарушений со стороны третьих сторон) и выполнять (т.е. принимать целенаправленные меры для расширения доступа к реализации этого права)¹⁰¹. Однако защита связана не только с действительными нарушениями прав человека, но и с обязательством государств по их предотвращению¹⁰².

43. Это позитивное обязательство предотвращать нарушения прав человека в четко выраженной форме закреплено в статье 1 Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него¹⁰³ и в статье 2 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания¹⁰⁴.

⁹⁶ Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год, том II, Часть вторая (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (часть вторая)), пункт 98, общий комментарий, пункт (4).

⁹⁷ Там же, пункт (5).

⁹⁸ См. пункт 36, выше.

⁹⁹ A/CN.4/598, пункт 25.

¹⁰⁰ Там же, пункт 26.

¹⁰¹ См. David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007), p. 34.

¹⁰² Theo van Boven, "Prevention of human rights violations", in *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address. Essays in Honour of Torkel Opsahl*, Asbjørn Eide and Jan Helgesen, eds. (Oslo, Norwegian University Press, 1991), p. 191.

¹⁰³ Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него, резолюция 260 A (III), приложение.

¹⁰⁴ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841.

44. Кроме того, в Международном пакте о гражданских и политических правах¹⁰⁵ устанавливается позитивное обязательство государств уважать права человека всех лиц, находящихся под их юрисдикцией без какой-либо дискриминации, и обеспечивать их соблюдение¹⁰⁶. В статьях 2(2), 3(a) и 3(b) содержится указание на обязательство готовиться к нарушениям прав человека и смягчать их последствия. Статья 2(2) была охарактеризована как статья, связанная с «превентивными мерами, направленными на обеспечение необходимых условий для беспрепятственной реализации прав, закрепленных в Пакте»¹⁰⁷. Предотвращение нарушений прав человека было охарактеризовано в качестве «выявления и ликвидации коренных причин, ведущих к нарушениям прав человека»¹⁰⁸. Что касается пыток, то было отмечено, что нарушение права на то, чтобы не подвергаться пыткам, является «заключительным звеном в длинной цепи, которая начинается тогда, когда проявляется несерьезное отношение к уважению человеческого достоинства; их нарушение предполагает определение цепочек звена, которое предшествует пыткам и разрыву цепочки до тех пор, пока не определено последнее ее звено»¹⁰⁹.

45. В более конкретном плане Межамериканский суд по правам человека сформулировал юридическое обязательство государств принимать разумные меры, направленные на предотвращение нарушения прав человека следующим образом:

«Эта обязанность предотвращать включает в себя все средства юридического, политического, административного и культурного характера, которые содействуют защите прав человека и обеспечению того, чтобы все нарушения прав человека учитывались и рассматривались в качестве незаконных деяний, которые в качестве таковых влекут за собой ответственность виновных и предусматривают обязанность выплаты потерпевшим возмещения за понесенный ущерб. Не представляется возможным составить подробный перечень всех таких мер, поскольку они варьируются с учетом действующего законодательства и существующих условий в каждом государстве-участнике»¹¹⁰.

46. Кроме того, в своем предварительном докладе Специальный докладчик привел примеры, связанные с правами человека в случае бедствий, такими правами, как право на жизнь, продовольствие, здравоохранение и медицинское обслуживание, водоснабжение, надлежащее жилье, одежда и санитарно-гигиеническое обслуживание без какой-либо дискриминации¹¹¹. Защита этих прав в случае бедствий распространяется на принятие мер, направленных на предотвращение и смягчение их последствий. Каждое из этих прав должно

¹⁰⁵ См. резолюцию 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

¹⁰⁶ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd revised ed. (Kehl am Rhein, N. P. Engel, 2005), art. 2, para. 18.

¹⁰⁷ Ursula Kriebaum, "Prevention of human rights violations", *Austrian Review of International and European Law*, vol. 2, No. 1 (1997), p. 156.

¹⁰⁸ Manfred Nowak and Walter Suntinger, "International mechanisms for the prevention of torture", in *Monitoring Human Rights in Europe*, Arie Bloed, Liselotte Leicht, Manfred Nowak and Allan Rosas, eds. (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993), p. 146.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, Judgement of 29 July 1988, Inter-American Court of Human Rights, Series C, No. 4, paras. 174-175.

¹¹¹ A/CN.4/598, пункт 26.

также толковаться в свете обязанности государства уважать их и обеспечивать их соблюдение¹¹². Обязательство уважать требует, чтобы государства не принимали каких-либо мер, которые могут привести к тому, что физические лица не смогут осуществлять или реализовывать свои права. Обязательство обеспечивать требует того, чтобы государства принимали целенаправленные меры для того, чтобы государственные органы и третьи стороны не могли нарушать права того или иного индивида. Таким образом, международное обязательство предотвращать бедствия и смягчать их последствия вытекает из универсального обязательства государств обеспечивать соблюдение таких прав, как право на жизнь, продовольствие, одежду и жилье. Такая международная обязанность предотвращать стихийные бедствия и смягчать их последствия основывается на международных стандартах в области прав человека, которые были определены еще в 1978 году¹¹³.

47. В статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах запрещается произвольное лишение жизни, что сопряжено с обязательствами государств целенаправленно защищать право на жизнь. Комитет по правам человека уже указал, что положения статьи 6 требуют от государств предотвращать некоторые несущие угрозу жизни и предсказуемые стихийные бедствия. В своем общем комментарии относительно статьи 6 Комитет заявил, что было бы желательным, чтобы государства принимали целенаправленные меры для уменьшения показателя смертности, включая меры, направленные на «ликвидацию недостаточного питания и эпидемий»¹¹⁴. В данном случае Комитет совершенно определенно имел в виду такие стихийные бедствия, включая, например, крайние случаи недостаточного питания (например, голод) как подпадавшие под определение стихийного бедствия, разработанного Комиссией международного права в статье 3¹¹⁵. Права, предусмотренные Пактом, также согласуются с теми правами, которые закреплены во Всеобщей декларации прав

¹¹² См., например, статью 2(1) Международного пакта о гражданских и политических правах.

¹¹³ См. J. W. Samuels, "The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters", в *Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches*, Lynn H. Stephens and Stephen J. Green, eds. (New York, New York University Press, 1979), pp. 245 and 248 («Как минимум, признанное право на надлежащий уровень жизни, включая достаточное продовольственное обеспечение, одежду и жилье, должно быть сопряжено с юридическим обязательством государства помогать другим во время стихийного бедствия, юридическим обязательством государства готовиться к оказанию чрезвычайной помощи в случае стихийного бедствия на своей собственной территории и принимать превентивные меры с тем, чтобы свести к минимуму страдания в результате стихийных бедствий»). См. также Jacqueline Hand, "Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003", *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 1, No. 1 (2003), pp. 147 and 159-161.

¹¹⁴ HRI/GEN/1/Rev.1, para. 5 («Кроме того, Комитет отметил, что право на жизнь часто толкуется узко. Выражение «неотъемлемое право на жизнь» не может быть надлежащим образом истолковано в ограничительной манере и защита этого права требует, чтобы государства принимали целенаправленные меры. В этой связи Комитет считает, что было бы желательным, чтобы государства-участники приняли все возможные меры для сокращения показателя младенческой смертности и повышения показателя продолжительности жизни, особенно в плане принятия мер, направленных на ликвидацию недостаточного питания и эпидемий»).

¹¹⁵ Что касается обсуждений вопроса о голоде и недостаточном питании, то см. Márcio Pereira Pinto Garcia, "Famine as a catastrophe: the role of international law", в *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D. Caron and Charles Leben, eds. (Dordrecht, Kluwer, 2001), p. 229.

человека. Согласно статье 3 Декларации, «каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность». Согласно статье 25(1), «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него причинам»¹¹⁶. Разумеется, что бедствия — это определенные ситуации, в которых физическое лицо может столкнуться с «обстоятельствами, не подконтрольными ему»¹¹⁷.

48. Кроме того, в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признается «право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни». В случае бедствия государство обязано гарантировать жизненный уровень каждого человека посредством смягчения его последствий¹¹⁸. Такое юридическое обязательство в отношении оказания помощи в случае бедствия уже было подтверждено в 1977 году также при рассмотрении вопроса об «экономической, социальной и политической заинтересованности всех стран в скорейшем смягчении гуманитарных последствий того или иного стихийного бедствия во всем мире»¹¹⁹. Разумеется, что предусмотренный в Пакте режим претерпевает прогрессивную эволюцию¹²⁰, что означает, что обязательство государства выполнять положения статьи 11 отчасти зависит от уровня его экономического развития¹²¹.

49. В Конвенции о правах ребенка также признается «право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка»¹²². Государства — участники Конвенции обязаны «принимать необходимые меры» по оказанию помощи ро-

¹¹⁶ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

¹¹⁷ George Kent, “The human right to disaster mitigation and relief”, *Environmental Hazards*, vol. 3 (2001), p. 137.

¹¹⁸ Что касается мнения в поддержку того, что это право человека предполагает обязательство смягчать последствия, то см. Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States”, в *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds. (The Hague, T. M. C. Asser Press, 2012), p. 194. См. также Jacqueline Hand, “Disaster prevention presentation”, pp. 147 and 159.

¹¹⁹ Stephen Green, *International Disaster Relief: Towards a Responsive System* (New York, McGraw-Hill Book Company, 1977), p. 66.

¹²⁰ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2.

¹²¹ Сама по себе прогрессивная эволюция не чужда концепции предотвращения в международном праве. В комментарии к проектам статей Комиссии международного права о предотвращении трансграничного вреда отмечалось, что «экономический уровень государств относится к числу факторов, которые следует принимать во внимание при решении вопроса о том, соблюдает ли государство свои обязательства в плане должной осмотрительности» и что «уровень экономического развития государства не освобождает государство от выполнения им своего обязательства по этим статьям». См. проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (13) комментария.

¹²² Конвенция о правах ребенка, статья 27(1).

дителям в осуществлении их главной ответственности за осуществление этого права «особенно в отношении обеспечения питанием»¹²³.

50. Вопрос о существовании обязательства смягчать последствия недавно был рассмотрен в контексте изменения климата, в частности, при разработке основного комплекса минимальных порогов или основных стандартов в области человека, которые надлежит учитывать при решении вопросов, касающихся изменения климата¹²⁴. Кроме того, в плане обеспечения готовности была высказана идея о том, что правовые нормы, касающиеся общественного здравоохранения «предполагают принятие законов, поощряющих или требующих обеспечение готовности в случае бедствий»¹²⁵.

51. В международной судебной практике недавно стал применяться подход, изложенный в общем виде в настоящем разделе, при этом Европейский суд по правам человека в явно выраженной форме признал, что право на жизнь требует, чтобы государства принимали все надлежащие меры для предотвращения как стихийных, так и антропогенных бедствий¹²⁶. В двух поворотных делах Суд признал, что непринятие практически возможных мер, которые предотвратили бы или смягчили бы последствия предсказуемых бедствий, равнозначно нарушению права на жизнь, и поэтому влечет за собой ответственность государства по международному праву¹²⁷. В деле *Öneryildiz* в результате взрыва метана на публичной свалке, расположенной на склоне над аллеей в Стамбуле, были разрушены 10 хижин в непосредственной близости от свалки и погибли 39 человек. Эксперты предупреждали турецкие власти об опасности такого взрыва еще за два года, однако каких-либо мер принято не было. Что касается дела *Будаевой*, то в горном поселке в Российской Федерации произошел грязевой оползень, из-за которого погибли несколько человек и были разрушены многие строения. Хотя поселок был защищен дамбами, они очень сильно пострадали от особенно мощных грязевых оползней в 1999 году и после этого не ремонтировались, несмотря на предупреждения Государственного метеорологического института. За две недели до грязевого оползня управление информировало местное управление по оказанию помощи в случае бедствий о неминуемой угрозе нового бедствия и потребовало развернуть наблюдательные пункты в верхнем течении реки и объявления, в случае необходимости, предупреждения о чрезвычайной ситуации. Ни одна из предложенных мер принята не была.

52. При толковании статьи 2 Европейской конвенции о правах человека, которая предусматривает право на жизнь с использованием почти идентичных

¹²³ Там же, статья 27(3).

¹²⁴ Siobhan McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions* (Washington, D.C., World Bank, 2011), p. 30.

¹²⁵ David L. Feinberg, "Hurricane Katrina and the public health-based argument for greater federal involvement in disaster preparedness and response", *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 13, No. 3 (2005-2006), p. 598.

¹²⁶ См. Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, "Disaster risk mitigation — why human rights matter", *Forced Migration Review*, No. 31 (2008), p. 38.

¹²⁷ См. European Court of Human Rights, *Öneryildiz v. Turkey*, application No. 48939/99, judgement of 30 November 2004; European Court of Human Rights, *Budayeva and others v. Russia*, applications Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, judgement of 20 March 2008.

формулировок статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, Суд в решении *Öneryildiz* подтвердил, что право на жизнь «касается исключительно не только смерти в результате применения силы каким-либо агентом государства, но и... предусматривает позитивное обязательство государств принимать надлежащие меры для гарантирования жизни людей, подпадающих под его юрисдикцию», и подчеркнул, что «это позитивное обязательство прежде всего сопряжено с главной обязанностью государства устанавливать законодательные и административные рамки, призванные обеспечить эффективное сдерживание в отношении угроз праву на жизнь»¹²⁸. В своем принятом в 2008 году решении по делу *Будаевой* Суд пришел к следующему выводу:

«что касается оказания помощи в чрезвычайной ситуации, когда государство непосредственно занимается защитой жизни людей посредством уменьшения последствий природных бедствий, эти соображения должны учитываться, поскольку обстоятельства того или иного конкретного дела указывают на неминуемость природной опасности, которая поддавалась идентификации, особенно, когда она касалась периодически возникающих катастроф, затрагивающих конкретный район, где живут люди, или которые используют его... Сфера охвата позитивных обязательств, возлагаемых на государства в тех или иных конкретных обстоятельствах, будет зависеть от характера угрозы и той степени, в которой та или иная опасность поддается смягчению последствий»¹²⁹.

53. Поэтому государство несет материальную ответственность, когда оно игнорирует свою обязанность принимать превентивные меры, когда угроза стихийного бедствия является четко определимой и у него имеются эффективные средства для уменьшения опасности¹³⁰. Эти два решения, касающиеся обязанности предотвращать бедствия и смягчать их последствия, являются релевантными по ряду причин. Во-первых, Суд сформулировал одну и ту же обязанность относительно стихийных и антропогенных бедствий. Во-вторых, Суд признал вину Турции и Российской Федерации за непринятие «надлежащих мер» для предотвращения вреда, что согласуется с обязательством, предусмотренным в различных международных документах, о том, чтобы государства принимали «надлежащие» или «необходимые» меры по уменьшению опасности бедствия. В-третьих, эти дела предполагают, что обязанность государства возникает, когда бедствия становятся предсказуемыми, что согласуется с требованием о предсказуемости и принципом должной осмотрительности¹³¹.

2. Экологическое право

54. На государствах лежит обязательство не наносить экологический вред *in genere* и обеспечивать, чтобы деятельность, осуществляемая под их юрисдикцией, не наносила вреда экологической среде или районам, находящимся под юрисдикцией другого государства. Обязанность предотвращать, предусмотр-

¹²⁸ European Court of Human Rights, *Öneryildiz v. Turkey*, application No. 48939/99, judgement of 30 November 2004, paras. 128–129.

¹²⁹ *Budayeva and others v. Russia*, applications Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, judgement of 20 March 2008, para. 137.

¹³⁰ Walter Kälin and Claudine Haenni Dale, “Disaster risk mitigation – why human rights matter”, p. 39.

¹³¹ См. пункт 61 ниже.

ренную международным экологическим правом, охватывает оба этих обязательства¹³². Предотвращение в экологическом контексте основывается на принципе общего права *sic utere tuo ut alienum non laedas*. Как заявил Международный Суд в решении по делу о *проливе Корфу*, этот принцип прочно утвердился в международном праве¹³³ и был применен еще в 1941 году в ходе арбитражного разбирательства по делу о *плавильном заводе в Трейле*¹³⁴. Первое четкое изложение принципа предотвращения в области международного экологического права можно найти в принципе 21 Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды¹³⁵, в котором говорится следующее:

«В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции».

55. Принцип 2 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию полностью отражает принцип 21, и в нем также признается, что государство обладает суверенным правом использовать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области развития¹³⁶. Принцип 11 Рио-де-Жанейрской декларации основывается на этом обязательстве, добавляя к нему то, что государства должны принимать законодательные и административные стратегические меры, призванные предотвращать трансграничный вред или смягчать его последствия¹³⁷.

56. Этот принцип был подтвержден в принятом в 1996 году Международным Судом консультативном заключении относительно *законности угрозы ядерным оружием или его применения*¹³⁸ следующим образом:

Существующее общее обязательство государств по обеспечению того, чтобы при осуществлении деятельности на территории под их юрисдикцией и контролем учитывалось состояние окружающей среды других государств или районов за пределами национального контроля, является частью свода норм международного права в отношении окружающей среды.

¹³² *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment of 20 April 2010, *I.C.J. Reports 2010*, Separate Opinion by Judge Cançado Trindade, para. 59.

¹³³ *Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgment of 9 April 1949, *I.C.J. Reports 1949*, p. 22.

¹³⁴ *Trail Smelter case (United States of America v. Canada)*, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, pp. 1905-1982.

¹³⁵ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 5–16 июня (A/CONF.48/14/Rev.1), часть первая, глава I, принцип 21.

¹³⁶ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей среды и развития, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня, 1992 год, том I, *Резолюции, принятые Конференцией* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение I, принцип 2.

¹³⁷ Там же, принцип 11.

¹³⁸ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1996*, p. 241, para. 29.

57. Со временем основные формулировки принципа предотвращения использовались для привлечения государств к ответственности за непринятие мер, необходимых для предотвращения трансграничного вреда. Например, в деле *Габчиково-Надьямарош* Международный Суд призвал обе стороны призывать «по-новому взглянуть на последствия для окружающей среды функционирования электростанции Габчиково» на реке Дунай¹³⁹. С учетом «новых норм и стандартов» Суд пришел к выводу о том, что по меньшей мере в области защиты окружающей среды «необходимы бдительность и предотвращение» с учетом зачастую необратимого характера ущерба окружающей среде и ограничений имманентно присущих самому механизму возмещения такого рода ущерба¹⁴⁰. Аналогичным образом, в деле о *целлюлозных заводах на реке Уругвай* Суд пришел к выводу о том, что принцип предотвращения является частью международного обычного права и что поэтому государства должны использовать все имеющиеся в их распоряжении средства, с тем чтобы предотвращать деятельность, которая осуществляется на его территории или в любом районе под его юрисдикций и наносит значительный ущерб окружающей среде другого государства¹⁴¹.

58. В 1982 году Генеральная Ассамблея приняла Всемирную хартию природы, в которой указывалось, что предотвращение является одним из ее основополагающих принципов¹⁴². Ассамблея напомнила о своей убежденности в том, что «те блага, которые можно получить от природы, зависят от сохранения естественных процессов и от разнообразия форм жизни и что эти блага оказываются под угрозой чрезмерной эксплуатации и разрушения природных сред обитания»¹⁴³.

59. Как уже указывалось, в 2001 году Комиссия указала на «прочно утвердившийся принцип предотвращения» в контексте трансграничного экологического вреда¹⁴⁴. В статье 3 проектов статей о предотвращении трансграничного вреда в результате опасной деятельности требуется, чтобы «все государства принимали надлежащие меры для предотвращения значительного трансграничного вреда или в любом случае минимизации его риска»¹⁴⁵. Устанавливая такую обязанность, Комиссия основывалась на принципе *sic utere tuo ut alienum non laedas*, конкретизируя далее «ограничения в отношении свободы

¹³⁹ *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, I.C.J. Reports 1997, p. 7, para. 140.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ *Pulp Mills on the River Uruguay*, para. 101 (цитируется пункт 22 решения по делу о *проливе Корфу* и консультативное заключение Международного Суда о *законности угрозы ядерным оружием или его применения*).

¹⁴² Резолюция 37/7 Генеральной Ассамблеи.

¹⁴³ Там же.

¹⁴⁴ Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (4) комментария.

¹⁴⁵ Там же. Предотвращение также является предпочтительным методом установления общей и материальной ответственности государства за трансграничный вред. В своем первом докладе по вопросу о предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности Специальный докладчик Пеммарадж Сриниваса Рао заявил, что «стратегия предотвращения в любом случае лучше, чем ликвидация последствий» и что «эта стратегия проверена временем и широко используется многими развитыми и промышленно развитыми странами для управления отрицательными последствиями их экономического роста и даже для уменьшения воздействия или ликвидации таких последствий» (A/CN.4/487, пункт 32).

государств, отраженные в принципе 21» Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде. В статье 3 на государства налагается обязательство «применять и осуществлять национальное законодательство, инкорпорирующее признанные международные стандарты»¹⁴⁶ и принимать законодательные, административные или другие меры, необходимые для осуществления законов, административных решений и политики¹⁴⁷. Принцип предотвращения также придает силу статье 7 об оценке риска, статье 8 об обязанности уведомлять, статье 9 об обязанности консультироваться с затронутыми государствами относительно превентивных мер и статье 16 о готовности к чрезвычайным ситуациям. В комментарии к статье 16 даже признается «обязанность предотвращать экологические бедствия»¹⁴⁸.

60. Как Международный Суд, так и Комиссия международного права согласны с тем, что принцип предотвращения проистекает из двух следующих разных, но взаимосвязанных обязательств государств: должная осмотрительность и принцип предосторожности¹⁴⁹.

а) Должная осмотрительность

61. Принцип должной осмотрительности является утвердившимся принципом международного права, и на него ссылаются как на один из его «базовых принципов»¹⁵⁰. Он ассоциируется с принципом ответственности со ссылкой на основополагающие нормы в рамках «режима ответственности за нарушение обязательств проявлять должную осмотрительность»¹⁵¹. Что касается действий или бездействий негосударственных субъектов, то уже в начале двадцатого столетия отмечалось, что «государство может нести ответственность за то, что оно не проявляет должной осмотрительности в плане предотвращения таких деяний или бездействий или реагирования на них»¹⁵². Должная осмотрительность в части, касающейся предотвращения в экологическом контексте, была определена как использование, среди прочего, «наиболее эффективных практических средств»¹⁵³ или «всех надлежащих и эффективных мер»¹⁵⁴. Как указал Международный Суд в решении по делу о *Целлюлозных заводах на реке Уругвай*, обязательство «предотвращать загрязнение», предусмотренное Дого-

¹⁴⁶ Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (4) комментария.

¹⁴⁷ Там же, пункт (6).

¹⁴⁸ Там же, статья 16, пункт (1) комментария.

¹⁴⁹ Там же, статья 3, пункты (7)–(18) комментария.

¹⁵⁰ Luigi Condorelli, “The imputability to States of acts of international terrorism”, *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 19 (1989), pp. 240–242. См. также Riccardo Pisillo-Mazzeschi, “The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States”, *German Yearbook of International Law*, vol. 35 (1992), pp. 9–51.

¹⁵¹ Riccardo Pisillo-Mazzeschi, “Forms of international responsibility for environmental harm”, in *International Responsibility for Environmental Harm*, Francesco Francioni and Tullio Scovazzi, eds. (London, Graham & Trotman, 1991), pp. 15–16.

¹⁵² Amos Shartle Hersey, *The Essentials of International Public Law* (New York, Macmillan Company, 1918), p. 162. См. также Robert Perry Barnidge Jr., “The due diligence principle under international law”, *International Community Law Review*, vol. 8, No. 1 (2006), pp. 81–121.

¹⁵³ United Nations Convention on the Law of the Sea, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, No. 31363, art. 194.

¹⁵⁴ Convention on Environmental Impact Assessment in Transboundary Context, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1989, No. 34028, art. 2 (1).

вором между Уругваем и Аргентиной было «обязательством проявлять должную осмотрительность в отношении всех видов деятельности, которые осуществляются под юрисдикцией и контролем каждой стороны»¹⁵⁵.

62. Обязательство проявлять должную осмотрительность является стандартной основой с точки зрения предотвращения¹⁵⁶. Это обязательство является скорее обязательством поведения, чем результата; обязанность проявлять должную осмотрительность не может гарантировать полное предотвращение значительного вреда, однако государство должно делать все от него зависящее для сведения опасности к минимуму¹⁵⁷. В этом смысле обязанность проявлять должную осмотрительность является основным обязательством в рамках принципа предотвращения¹⁵⁸, и формула, предусматривающая обязательство государств принимать «все необходимые или надлежащие меры» (например, статья 3 проектов статей о трансграничном вреде), зачастую используется для констатации этого обязательства проявлять должную осмотрительность¹⁵⁹. Должная осмотрительность проявляется в форме усилий государств, направленных на осуществление и обеспечение выполнения законодательных актов и административных предписаний, касающихся предотвращения¹⁶⁰. Должная осмотрительность была воспринята государствами в качестве «нынешних реалий в практике государств и международном праве»¹⁶¹. Придя к такому выводу, Комиссия международного права полагалась на несколько международных конвенций по экологическим вопросам, в которых содержались обязательства принимать меры или, в более конкретном плане, выполнять договорные обяза-

¹⁵⁵ *Pulp Mills on the River Uruguay*, para. 197.

¹⁵⁶ Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (8) комментария.

¹⁵⁷ Там же, пункт (7).

¹⁵⁸ В своем втором докладе о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом (предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности), Специальный докладчик Пеммарадж Сриниваса Рао отмечает, что «обязанность предотвращения, которая является обязательством поведения, в основном рассматривается как обязанность проявлять должную осмотрительность» и что «любой вопрос, касающийся осуществления или обеспечения выполнения обязанности предотвращения, обязательно должен касаться содержания этого обязательства, поэтому, — степени осмотрительности, которую следует проявлять государствам» (A/CN.4/501, пункт 18).

¹⁵⁹ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1046, No. 15479, art. 1; United Nations Convention on the Law of the Sea, art. 194; and Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605, art. 3. См. также Cesare P. R. Romano, “L’obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles” in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D. Caron and Charles Leben, eds. (Dordrecht, Kluwer, 2001), p. 389. См., в частности, Barbara Nicoletti, “The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States”.

¹⁶⁰ Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (10) комментария.

¹⁶¹ A/CN.4/510, пункт 10.

тельства в рамках законодательства и административных постановлений¹⁶². Поэтому, хотя термин «должная осмотрительность» не используется в международных экологических конвенциях, признано, что во многих договорах по вопросам морского права, загрязнения морской среды, защиты озонового слоя, оценки экологического воздействия и использования трансграничных водотоков и международных озер такое обязательство отражено¹⁶³.

63. Обязательство проявлять должную осмотрительность имеет две следующие главные характеристики: степень рассматриваемой заботы, которая ожидается от «хорошего правительства», и требуемая степень заботы, пропорциональная также степени опасности соответствующей деятельности¹⁶⁴. Что касается стандарта «добросовестного правительства», то, по мнению Комиссии:

«Основные элементы обязательства проявлять должную осмотрительность в связи с обязанностью применять превентивные меры можно тогда сформулировать следующим образом: речь идет о такой степени осмотрительности, которую можно ожидать от правительства, добросовестно исполняющего свои обязанности. Такое правительство должно располагать правовой системой и достаточными ресурсами для содержания надлежащего административного аппарата, обеспечивающего контроль и наблюдение за соответствующей деятельностью. Вместе с тем подразумевается, что степень осмотрительности, которую, как ожидается, проявят государства с хорошо развитой экономикой и значительными людскими и материальными ресурсами, обладающие высокоразвитыми системами и структурами управления, будет иной, чем та, которую могут обеспечивать государства, находящиеся в менее выгодном положении»¹⁶⁵.

64. По мнению Комиссии, с учетом критерия «добросовестного правительства» экономический уровень развития государств является одним из факторов, который надлежит учитывать при определении того, выполнило ли государство свои обязательства проявлять должную осмотрительность¹⁶⁶. Однако, согласно существующему пониманию, уровень экономического развития того или иного государства не может освободить его от обязательства в этой связи и, фактически, ожидаются «проявление бдительности, задействования инфраструктуры и мониторинг опасной деятельности на территории государства, что является свойственным для любого государства»¹⁶⁷. Что касается стандарта соразмерности, то степень осмотрительности со стороны государства соразмерна степени вреда, с которым сопряжена опасность. Сама опасность должна быть пред-

¹⁶² См. проекты статей о трансграничном вреде, статья 3, пункт (8) комментария, сноску 880 (где цитируется Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, статья 194 (1); Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, статьи I, II и VII (2); Венская конвенция об охране озонового слоя, статья 2; Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики, статья 7 (5); Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, статья 2 (1); и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, статья 2 (1)).

¹⁶³ См. там же.

¹⁶⁴ A/CN.4/510, пункт 20.

¹⁶⁵ Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (17) комментария.

¹⁶⁶ Там же. См. также A/CN.4/510, пункт 23.

¹⁶⁷ Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (17) комментария.

видимой, и государство должно знать или должно было узнать о том, что степень опасности является значительной¹⁶⁸.

65. Европейский суд по правам человека также сформулировал обязанность предотвращения в качестве обязанности проявлять должную осмотрительность. В решении по делу *Öneryildiz* Суд признал, что на турецких властях лежало позитивное обязательство о предотвращении, когда они «знали или могли знать, что существует реальная и непосредственная опасность по отношению к нескольким лицам»¹⁶⁹ и что «непринятие мер, которые были необходимыми и достаточными для предотвращения рисков, присущих опасной деятельности»¹⁷⁰, равнозначно нарушению права на жизнь, согласно статье 2 Европейской конвенции о правах человека. Аналогичным образом, в решении по делу *Будаевой* Суд пришел к выводу о том, что с учетом повышения степени опасности грязевых оползней «можно было в разумной степени предполагать, что власти признают повышение опасности инцидентов в случае грязевого оползня в этом году, и проявить всю возможную осмотрительность для информирования гражданских лиц и принятия заблаговременных мер для эвакуации в случае стихийных бедствий»¹⁷¹. Тем не менее в решении по делу *Öneryildiz*, Суд признал, что «невыносимое или непропорциональное бремя не должно ложиться на власти без учета, в частности, оперативных вариантов, которые они могли использовать с точки зрения приоритетов и ресурсов»¹⁷². В решении по делу *Будаевой* Суд отметил, что «это соображение должно учитываться даже в большей степени с точки зрения оказания помощи в чрезвычайной ситуации в случае метеорологического явления, которое, как таковое, не поддается контролю со стороны людей и не подпадает под категорию опасной деятельности техногенного характера»¹⁷³. Однако предусмотрение возможности принятия различных мер с учетом конкретного потенциала и приоритетов государства не освобождает государство от его обязанности предотвращать опасность и «делать все от него зависящее» для защиты [людей] от непосредственной и известной опасностей, которым они подвергаются¹⁷⁴.

в) Принцип предосторожности

66. Согласно нормам международного экологического права, «принцип предосторожности» связан с более общим предотвращением экологического вреда (в том числе в пределах национальных границ и, по существу, порождает подающуюся оспариванию презумпцию о том, что та или иная мера или стратегия сопряжена с предполагаемым риском причинения ущерба общественности или окружающей среде при отсутствии доказательств того, что она не создает такую опасность¹⁷⁵. В Рио-де-Жанейрской декларации этот принцип был впервые сформулирован следующим образом: «В целях защиты окружающей среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют

¹⁶⁸ Там же, пункт (18).

¹⁶⁹ *Öneryildiz v Turkey*, para. 101.

¹⁷⁰ Ibid, para.93.

¹⁷¹ *Budayeva and others v. Russia*, para. 152.

¹⁷² *Öneryildiz v Turkey*, para. 107.

¹⁷³ *Budayeva and others v. Russia*, para. 135.

¹⁷⁴ Там же, пункт 109.

¹⁷⁵ См., например, принцип 15 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитию.

принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды»¹⁷⁶. Принцип предосторожности сопряжен с двумя следующими главными элементами: «Осведомленность о наличии или постоянном существовании опасности и осведомленность о научной неопределенности относительно затрагиваемого вопроса»¹⁷⁷.

67. В комментарии к статье 3 проектов статей о предотвращении трансграничного вреда признается, что обязанность предотвращать сопряжена с принятием таких мер, которые являются надлежащими в плане проявления значительного внимания даже в том случае, если отсутствует полная научная неопределенность, с тем чтобы избежать серьезного или необратимого ущерба или предотвратить его¹⁷⁸. В комментарии к проектам статей 7 и 10 содержится выраженный в явной форме вывод о том, что принцип предосторожности стал общим принципом экологического права¹⁷⁹.

68. Этот принцип в явно выраженной форме был отражен в нескольких международных конвенциях, таких как Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку и контроле за трансграничной перевозкой или утилизацией в Африке опасных отходов (статья 4(3)), Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (статья 3(3)), Договор, учреждающий Европейское сообщество, со внесенными в него поправками Амстердамского договора (статья 174 (бывшая статья 130(г))) и Венская конвенция о защите озонового слоя (статья 2)¹⁸⁰.

69. С 90-х годов утверждалось, что принцип предосторожности стал одним из принципов «обычного международного экологического права или даже общим принципом Международного обычного права»¹⁸¹. В своем особом мнении, приложенном к решению Международного Суда по делу о *целлюлозных заводах*, судья ad hoc Виньюеса пришел к выводу о том, что принцип предосторожности, «несомненно, является основой экологического права», и заявил, что, «по его мнению, принцип предосторожности не является абстракцией или академическим компонентом желаемого «мягкого» права, а является принципом

¹⁷⁶ Там же.

¹⁷⁷ См. the Separate Opinion by Judge Cancado Trindade, *Pulp Mills on the River Uruguay*, para. 62. См. также Arie Trouwborst, *Precautionary Rights and Duties of States* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006).

¹⁷⁸ См. проекты статей о предотвращении трансграничного вреда, статья 3, пункт (14) комментария.

¹⁷⁹ Там же, статья 10, пункты (6)–(7) комментария.

¹⁸⁰ Там же, пункт (7).

¹⁸¹ Более подробно см.: Ronnie Harding and Elizabeth Fisher, eds., *Perspectives on the Precautionary Principle* (Sydney, Federal Press, 1995), p. 5; Arie Trouwborst, “The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 16, No. 2 (2007), p. 189; Cesare P. R. Romano, “L’obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles”, p. 396.

права в рамках общего международного права в его нынешнем состоянии»¹⁸². Однако Суд пока не признал этот принцип как таковой¹⁸³.

С. Международное сотрудничество в области предотвращения

70. Комиссия международного права подтвердила существование обязанности сотрудничать в статье 5 своих проектов статей, посвященных настоящей теме, и в статье 5 bis, принятой в 2012 году, составила неисчерпывающий перечень форм, которые это сотрудничество может принимать в контексте оказания помощи. Сотрудничество также находится в центре горизонтальной (международной) составляющей предотвращения. В своем пятом докладе Специальный докладчик вкратце затронул вопрос о сотрудничестве в части, касающейся обеспечения готовности к стихийным бедствиям, их предотвращения и смягчения их последствий. Как в нем отмечается, сотрудничество касается всех аспектов предотвращения бедствий, включая сотрудничество в проведении поисково-спасательных работ, резервные возможности, системы раннего предупреждения, обмен информацией, касающейся оценки и определения рисков, планирование на случай чрезвычайных ситуаций и наращивание потенциала¹⁸⁴.

71. Обязанность сотрудничать является одним из прочно утвердившихся принципов международного права. Как отметил Специальный докладчик в своем втором докладе, она закреплена в многочисленных международных документах, в том числе в Уставе Организации Объединенных Наций. Согласно формулировке, содержащейся в Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, цель сотрудничества отчасти заключается в «содействии международной экономической стабильности и прогрессу» и «общему благосостоянию народов»¹⁸⁵.

72. Обязанность сотрудничать также прочно утвердилась в контексте предотвращения. Она была подтверждена Генеральной Ассамблеей в многочисленных резолюциях, которые касались предотвращения бедствий и уменьшения опасностей бедствий. Объявляя о Международном десятилетии по уменьшению опасностей стихийных бедствий, Ассамблея признала обязанность Организации Объединенных Наций в деле уменьшения опасности, в том числе посредством предотвращения и раннего уведомления, призвав при этом государства сотрудничать в сфере уменьшения опасностей стихийных бедствий¹⁸⁶. В более недавних резолюциях Ассамблея настоятельно призвала международное сообщество «бороться с пагубными последствиями стихийных бедствий» в рамках сотрудничества¹⁸⁷. Должно осуществляться международное сотрудничество в целях поддержки предпринимаемых на национальном уровне усилий по пре-

¹⁸² *Pulp Mills on the River Uruguay*.

¹⁸³ Cass R. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle* (New York, Cambridge University Press, 2005); Linda Cameron, "Environmental risk management in New Zealand – is there scope to apply a more generic framework?", *New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/06* (2006).

¹⁸⁴ A/CN.4/652, пункты 114–115.

¹⁸⁵ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1.

¹⁸⁶ Резолюция 42/169 Генеральной Ассамблеи, пункты 7–8.

¹⁸⁷ Резолюция 58/215 Генеральной Ассамблеи, пункт 2.

дотворачению¹⁸⁸, особенно «для укрепления потенциала стран в плане реагирования на негативные последствия всех природных опасностей... особенно в развивающихся странах»¹⁸⁹. Хиогская программа действий была в значительной степени принята в целях содействия развитию сотрудничества как между государствами, так и между государственными и негосударственными субъектами¹⁹⁰. Как разъяснялось¹⁹¹, Хиогская рамочная программа действий «является руководящим документом в деле укрепления и налаживания международного сотрудничества по обеспечению того, чтобы уменьшение опасностей бедствий стало прочной основой для национальных и международных программ действий в области развития». Это подтверждается следующей формулировкой Рамочной программы, в которой подчеркивается важность сотрудничества в отношении предотвращения бедствий: «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 сообщества, солидарности и партнерства, а также надлежащего управления на всех уровнях»¹⁹².

73. Когда подчеркивалось значение обязанности предотвращать, то делались ссылки на не имеющие обязательной силы заявления о сотрудничестве. Например, в Джокьярской декларации об уменьшении опасности бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе 2012 года к заинтересованным сторонам был обращен призыв «укреплять и поддерживать региональные механизмы и центры сотрудничества по вопросам управления информацией в случае стихийных бедствий и в связи с местной оценкой рисков и финансированием»¹⁹³. Подобным образом, в Панамской декларации говорилось о том, что сотрудничество играет центральную роль в деле «предотвращения и уменьшения рисков и природных стихийных бедствий». Главы государств и/или правительств обещали «активизировать международное сотрудничество и деятельность по укреплению потенциала в области стихийных бедствий и расширению гуманитарной помощи на всех этапах того или иного стихийного бедствия, а также поощрению развития культуры предотвращения и систем раннего уведомления»¹⁹⁴.

74. Элемент сотрудничества заложен в рамки деятельности региональных органов и платформ, занимающихся вопросами предупреждения, включая Региональную платформу по уменьшению опасности бедствий в Северной и Южной Америке, Арабскую стратегию сокращения опасности бедствий на период до 2020 года, Азиатскую конференцию на уровне министров по вопросам сокращения опасности бедствий, Европейский форум по вопросу о сокращении опасности бедствий, Тихоокеанскую платформу по управлению деятельностью по уменьшению опасности бедствий и Африканскую региональную стратегию по вопросу о сокращении опасностей бедствий. Например, на Европейском форуме было отмечено, что он «будет выполнять функции, связанные с обме-

¹⁸⁸ См., например, резолюцию 60/196 Генеральной Ассамблеи, пункт 2.

¹⁸⁹ Резолюция 59/233 Генеральной Ассамблеи, пункт 12. См. также резолюцию 60/196.

¹⁹⁰ Хиогская рамочная программа действий, глава I, резолюция I, пункт 4.

¹⁹¹ См. www.unisdr.org/we/coordinate.

¹⁹² Хиогская рамочная программа действий, пятый пункт преамбулы.

¹⁹³ Принята на пятой Азиатской конференции на уровне министров по вопросу об уменьшении опасностей бедствий, состоявшейся в Джокьярте, Индонезия, в 2012 году.

¹⁹⁴ Принята на четвертом Саммите глав государств и/или правительств Ассоциации карибских государств, состоявшемся в городе Панама в июле 2005 года.

ном информацией, знаниями и идеями и содействием развитию сотрудничества»¹⁹⁵. С этой целью Европейский форум «выявил конкретные возможности для взаимного обогащения стран и субрегионов в плане обмена информацией и знаниями, а также межправительственного и межсекторального сотрудничества»¹⁹⁶. Кроме того, в Расширенной программе действий по осуществлению Африканской региональной стратегии в области уменьшения опасности бедствий (2006–2015 годы) сотрудничество определяется в качестве одной из основных областей деятельности, связанной с оценкой рисков. В ней подчеркивается «с региональной и международной точки зрения необходимость оценки и отслеживания региональных и трансграничных опасностей»¹⁹⁷. Указывалось, что региональное сотрудничество является важным, поскольку оно позволяет эффективно использовать ресурсы и сокращает степень дублирования усилий¹⁹⁸.

75. В контексте юридической обязанности международное сотрудничество в деле предотвращения бедствий ведет свое начало из двусторонних и многосторонних договоров, заключенных между государствами или между государствами и международными организациями. В качестве примера последних можно привести принятое в 2000 году Рамочное соглашение между Карибским сообществом и Японией, которое конкретно предусматривает сотрудничество в области предотвращения бедствий. Это рамочное соглашение направлено на «развитие сотрудничества... в деле принятия превентивных мер и восстановления», и в нем особо отмечается, что «международное сотрудничество должно поощряться в целях укрепления институционального потенциала региональных и национальных учреждений, занимающихся вопросами предупреждения бедствий, реагирования в чрезвычайных ситуациях и преодоления их последствий»¹⁹⁹.

1. Двусторонние документы

76. Многие государства заключили двусторонние соглашения, конкретно затрагивающие вопросы сотрудничества в области предупреждения бедствий²⁰⁰. В число их примеров входят соглашения между Аргентиной и Испанией²⁰¹, Гватемалой и Мексикой²⁰², Германией и Венгрией²⁰³, Францией и Италией²⁰⁴,

¹⁹⁵ См. www.preventionweb.net/files/19800_efdrrwebfinal.pdf.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Extended Programme of Action for the Implementation of the Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2006-2015) and declaration of the second African Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction 2010, p. 45.

¹⁹⁸ Hyogo Framework for Action, "Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges", p. 40, с текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/files/19690_hfareportwebfinal.pdf.

¹⁹⁹ A New Framework for CARICOM-Japan Cooperation for the Twenty-First Century, sect. 1-1.

²⁰⁰ См. A/CN.4/590, пункт 43.

²⁰¹ Agreement on Cooperation on Disaster Preparedness and Prevention, and Mutual Assistance in the Event of Disasters, of 3 June 1988, Argentina-Spain, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1689, No. 29123, p. 23.

²⁰² Agreement on Cooperation for Natural Disasters Prevention and Rehabilitation, of 10 April 1987, Guatemala-Mexico, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1509, No. 26055, p. 3.

²⁰³ Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Republic of Hungary on Matters of Common Interest Relating to Nuclear Safety and Radiation Protection, of 26 September 1990, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1706, No. 29504, p. 263.

²⁰⁴ Convention in the Area of the Prediction and Prevention of Major Risks and on Mutual

Республикой Корея и Польшей²⁰⁵, Польшей и Венгрией²⁰⁶, Польшей и Украиной²⁰⁷, Польшей и Российской Федерацией²⁰⁸, Российской Федерацией и Грецией²⁰⁹, Швейцарией и Италией²¹⁰, Соединенными Штатами и Российской Федерацией²¹¹, Соединенными Штатами и Польшей²¹², Соединенными Штатами и Болгарией²¹³, Соединенными Штатами и Украиной²¹⁴, Соединенными Штатами и Филиппинами²¹⁵, Уругваем и Испанией²¹⁶, Испанией и Мексикой²¹⁷, Российской Федерацией и Испанией²¹⁸ и Францией и Малайзией²¹⁹.

Assistance in the Event of Natural or Man-Made Disasters, France-Italy, 16 September 1992, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1962, No. 33532, p. 369.

²⁰⁵ Agreement on Scientific and Technological Cooperation, of 29 June 1993, Republic of Korea-Poland, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1847, No. 31455, p. 289.

²⁰⁶ Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Republic of Hungary on Cooperation and Mutual Aid in Preventing Catastrophes, Natural Disasters and other Serious Events and in Eliminating their Effects, of 6 April 2000.

²⁰⁷ Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Cabinet of Ministers of Ukraine on Cooperation and Mutual Aid in Preventing Catastrophes, Natural Disasters and other Serious Events and in Eliminating their Effects, of 19 July 2002.

²⁰⁸ Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Government of the Russian Federation on Cooperation Preventing the Technological and Natural Disasters and Elimination of their Effects, of 25 August 1993.

²⁰⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Греческой Республики о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций от 21 февраля 2000 года.

²¹⁰ Agreement between the Swiss Confederation and the Italian Republic on Cooperation in the Area of Risk Management and Prevention and on Mutual Assistance in the Event of Natural and Man-Made Disasters, of 2 May 1995.

²¹¹ Memorandum of Understanding between the Government of the Russian Federation and the Government of the United States of America on Cooperation in Natural and Man-Made Technological Emergency Prevention and Response, of 16 July, 1996, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2262, No. 40312, p. 583.

²¹² Protocol of Intentions between the Federal Emergency Management Agency (United States of America) and the Ministry of Defence of the Republic of Poland on Cooperation in Natural and Man-made Technological Emergency Prevention and Response, of 9 May 2000.

²¹³ Protocol of Intentions between the Federal Emergency Management Agency (United States of America) and the Ministry of Defence of the Republic of Bulgaria on Cooperation in Natural and Man-made Technological Emergency Prevention and Response, of 24 January 2000.

²¹⁴ Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Government of the Ukraine on Cooperation in Natural and Man-made Technological Emergency Prevention and Response, of 5 June 2000.

²¹⁵ Protocol of intentions between the Government of the United States of America and the Republic of the Philippines Concerning Cooperation and Disaster Prevention and Management, of 20 November 2001.

²¹⁶ Agreement between the Ministry of National Defence of the Eastern Republic of Uruguay and the Ministry of the Interior of the Kingdom of Spain on Scientific and Technological Cooperation and Mutual Assistance in Civil Defence and Disaster Prevention, 25 September 1997.

²¹⁷ Agreement between the Ministry of the Interior of the Kingdom of Spain and the Ministry of the Interior of the United Mexican States on Scientific and Technological Cooperation and Mutual Assistance in Civil Defence and Disaster Prevention, 1997.

²¹⁸ Agreement on Cooperation on Disaster Preparedness and Prevention, and Mutual Assistance in the Event of Disasters, Russian Federation-Spain, of 14 June 2000, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2153, No. 37586, p. 57.

²¹⁹ Agreement between the Government of the French Republic and the Government of Malaysia on Cooperation in the Field of Disaster Prevention and Management and Civil Security, 25 May 1998.

Последнее упомянутое соглашение является показательным примером содержащихся в этих соглашениях формулировок, в которых говорится о важном значении сотрудничества, например: «Будучи убежденными в необходимости развития сотрудничества между компетентными органами обеих сторон в области предотвращения серьезной опасности и защиты населения, имущества и окружающей среды»²²⁰.

77. В порядке примера можно привести одно из самых ранних двусторонних соглашений, в котором рассматривается вопрос об уменьшении опасности бедствий и которое было заключено между Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Соединенными Штатами в 1958 году и содержало элементы, предусматривавшие развитие технологий в области прогнозирования, обмена информацией и систем раннего оповещения об ураганах. Это соглашение касалось «совместной метеорологической программы», преследующей цель достижения «более высокой степени точности, своевременности прогнозов об ураганах и предупреждения о сопутствующих им разрушительной силы ветров, течений и наводнений»²²¹.

78. Соединенные Штаты также заключили несколько двусторонних соглашений с другими странами, в которых рассматривались вопросы как предотвращения бедствий, так и управления в случае бедствий. В соглашении с Польшей предусматривалось, что «стороны намерены сотрудничать в смягчении последствий стихийных и антропогенных бедствий, обеспечении подготовки к ним, реагированию и восстановлению в таких областях, как подготовка кадров, экспертная помощь и обмен опытом»²²². Деятельность, главным образом, касалась учебной подготовки и обмена информацией²²³. В аналогичном соглашении, подписанном с Филиппинами, выражалось желание обеих стран «и впредь сотрудничать в деле предотвращения бедствий и управления в рамках взаимодействия, которое способствует обмену специальным опытом, знаниями и информацией, а также передаче новой технологии в контексте управления деятельностью в случае чрезвычайных ситуаций»²²⁴.

79. Более двух десятилетий назад Франция подписала двусторонние соглашения с Италией и Грецией для решения вопросов, связанных с высоким риском, когда может возникать стихийное бедствие. Подписанное в 1989 году с Грецией соглашение касалось сотрудничества по вопросам высокой опасности стихийных бедствий, и в нем в общем виде были определены мероприятия по прогнозированию и предотвращению опасностей и смягчению их последствий²²⁵.

²²⁰ Ibid., fourth preambular paragraph (original French).

²²¹ Exchange of Notes between the United Kingdom and the United States of America Constituting an Agreement for the Continued Operation of Hurricane Research Stations in the Cayman Islands established under the Agreement of 30 December 1958 as amended by the Agreement of 15 February 1960, of 23 November and 12 December 1966, United Nations, *Treaty Series*, vol. 603, No. 8735, p. 235.

²²² Protocol of Intentions between the Federal Emergency Management Agency (United States of America) and the Ministry of Defence of the Republic of Poland on Cooperation in Natural and Man-made Technological Emergency Prevention and Response, of 9 May 2000.

²²³ Ibid.

²²⁴ Protocol of Intentions between the Government of the United States of America and the Republic of the Philippines Concerning Cooperation in Disaster Prevention and Management, of 20 November 2001.

²²⁵ Convention on the Method of the French-Hellenic Cooperation on Major Natural Risks, France-Greece 1989. Согласно статье 1, правительства «сотрудничают в области уменьшения

Подписанное в 1992 году аналогичное соглашение с Италией касалось прогнозирования и предотвращения опасностей, в том числе посредством обмена информацией, в рамках более широкого соглашения, касавшегося как заблаговременного предотвращения бедствия, так и мер реагирования в случае бедствия²²⁶.

80. В 2000 году Греция и Российская Федерация подписали двустороннее соглашение в целях налаживания сотрудничества в деле «предотвращения стихийных и техногенных бедствий и реагирования на них»²²⁷. В соглашении «предупреждение чрезвычайной ситуации» определяется как «комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайной ситуации, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае ее возникновения»²²⁸. В этом соглашении указан целый ряд мероприятий, конкретно связанных с предотвращением бедствий, в том числе посредством экологического мониторинга, оценки риска и обмена информацией²²⁹.

81. Другие двусторонние соглашения, заключенные государствами в целях иных, чем уменьшение опасности, содержали положения о предотвращении бедствий. Заключенное в 2002 году с Южной Африкой и Нигерией двустороннее соглашение включало в себя положения о создании потенциала и обмена информацией по вопросам, касающимся общественного здравоохранения, включая «готовность к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них»²³⁰. В заключенном в 1988 году между Германией и Австрией соглашении, которое, главным образом, касалось сотрудничества в деле реагирования на бедствия, также содержались положения о предотвращении бедствий²³¹. Согласно этому соглашению, оба государства сотрудничают «в предотвращении и противодействии бедствиям или серьезным авариям посредством обмена всей соответствующей научной и технической информацией... При обмене информацией об опасностях и ущербе, которые могут негативно затронуть территорию другого договаривающегося государства, такой обмен информацией должен включать в себя параметры, касающиеся мер предосторожности»²³². Аналогичное двустороннее соглашение, подписанное в 1981 году Бельгией и Францией, содержит статью, конкретно посвященную предотвращению бедствий и связанную с

опасности крупных стихийных бедствий. В рамках их сотрудничества предусматривается: прогнозирование рисков, когда это возможно; предотвращение рисков в целях предотвращения катастрофы или уменьшения ее последствий».

²²⁶ Convention in the Area of the Prediction and Prevention of Major Risks and on Mutual Assistance in the Event of Natural or Man-Made Disasters, France-Italy, 16 September 1992, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1962, No. 33532.

²²⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Греческой Республики о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, 21 февраля 2000 года.

²²⁸ Там же, статья 1.

²²⁹ Там же, статья 3.

²³⁰ Agreement between the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Federal Republic of Nigeria on Cooperation in the Field of Health and Medical Sciences, of 28 March 2002.

²³¹ Agreement between the Republic of Austria and the Federal Republic of Germany Concerning Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents, of 23 December 1988, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1696, No. 29224.

²³² Ibid., art. 13.

прогнозированием и предотвращением²³³. В этом соглашении содержатся положения об обмене информацией, касающейся прогнозирования и предотвращения²³⁴.

2. Многосторонние документы

82. Теперь Специальный докладчик переходит к анализу текстов многосторонних документов, как глобальных, так и региональных, которые касаются предотвращения любого бедствия, независимо от его трансграничных последствий. При анализе каждого документа основное внимание уделяется обязательствам государств принимать или реализовывать надлежащие законодательные и регламентационные меры для выполнения своих обязательств в плане предотвращения. Такие «необходимые меры» являются отличительной чертой принципа должной осмотрительности и могут увязывать эти документы с более общей по своему характеру обязанностью предотвращать бедствия или смягчать их последствия.

83. Какого-либо всеобъемлющего международного документа, обязывающего государства предотвращать стихийные или техногенные бедствия, не существует. Вместо этого до настоящего времени международная система следовала поэтапному подходу при включении аспекта уменьшения опасности бедствий в договорные обязательства, концентрируя внимание либо на виде бедствия (например, промышленные или ядерные аварии), либо на видах деятельности государств по реагированию (например, телекоммуникационная помощь). Совокупно эти документы содержат общие формулировки, касающиеся связанных с должной осмотрительностью обязательств государств в плане предотвращения некоторых бедствий и смягчения их последствий.

84. В 1980 году Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий опубликовало подборку материалов, касающихся юридических процедур в случае предотвращения бедствий и смягчения их последствий²³⁵, которая стала «всеобъемлющим обзором о существующих знаниях о причинах и характеристиках национальных явлений, а также мерах по предотвращению, которые могут быть приняты для уменьшения или ликвидации их воздействия на развивающиеся страны, испытывающие трудности в сфере предотвращения бедствий».

а) Глобальные документы

85. Первым глобальным международным договором, о котором можно сказать, что в нем рассматривается, хотя и косвенно, вопрос о предотвращении, — это Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву²³⁶, в статье 145 которой, посвященной защите морской среды, предусматривается, что «в отношении деятельности принимаются меры, необходимые для обеспечения эффективной защиты морской среды от вредных для нее последствий,

²³³ Convention between the Government of the French Republic and the Government of the Kingdom of Belgium on Mutual Assistance in the Event of Disasters or Serious Accidents (signed on 12 April 1981).

²³⁴ Ibid., art. 11.

²³⁵ Office of the United Nations Relief Coordinator, *Disaster Prevention and Mitigation: A Compendium of Current Knowledge*, vol. 9, *Legal Aspects* (United Nations, New York, 1980).

²³⁶ См. сноску 153 выше.

которые могут возникнуть в результате такой деятельности»²³⁷. В этой связи следует также упомянуть Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков, в которой содержится требование о том, чтобы государства водотоков предотвращали вред другим государствам водотока и смягчали его последствия²³⁸. Однако следует отметить, что эти меры по предотвращению сориентированы в очень значительной степени на экологическое право, равно как и большинство аналогичных положений о предотвращении, разработанных в последние два десятилетия двадцатого столетия²³⁹.

86. Как отметил Секретариат, «самой ранней из современных глобальных международных конвенций, посвященных предупреждению бедствий и смягчению их последствий, является принятая в 2000 году Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны»²⁴⁰. В настоящее время благодаря тому, что участниками стали 14 государств и 12 государств подписали Конвенцию, она вступила в силу в 2001 году и направлена на содействие развитию сотрудничества между государственными органами в сфере гражданской обороны «с точки зрения предотвращения, прогнозирования, обеспечения готовности, принятия надлежащих мер и управления в посткризисный период»²⁴¹. Хотя большая часть текста Конвенции посвящена межгосударственной помощи после бедствия, в нем также предусмотрен в качестве одного из ключевых элементов аспект оказания «помощи»²⁴². В Конвенции предусматривается общее требование, согласно которому государства-участники должны «обязаться изучить все возможности для сотрудничества в таких областях, как предотвращение, прогнозирование, подготовка, принятие мер и управление в посткризисный период»²⁴³.

87. Помимо Рамочной конвенции о гражданской обороне в качестве одного из глобальных документов по вопросам об уменьшении опасности бедствий часто цитируется Конвенция Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи²⁴⁴. В ней в явно выраженной форме указывается на то, что предсказание и смягчение последствий бедствий является одним из первооче-

²³⁷ Там же, статья 145.

²³⁸ Резолюция 51/229 Генеральной Ассамблеи, приложение.

²³⁹ Например, Венская конвенция о защите озонового слоя (1985 год) и ее Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1997 год), а также Конвенция о биологическом разнообразии (1992 год), восьмой и девятый пункты преамбулы.

²⁴⁰ A/CN.4/590, пункт 36. Следует также отметить, что в Конвенции и Статуте об учреждении Международного союза помощи 1927 года предусматривается, что одна из целей заключается в предотвращении бедствий (статья 2 (2)). Однако в 1968 году этот Союз был заменен Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, которая не включила в число своих задач предотвращение бедствий. См. Barbara Nicoletti, "The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States", p. 183, note 24.

²⁴¹ Framework Convention on Civil Defence Assistance, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2172, No. 38131, preamble.

²⁴² Ibid. В статье 1(d) «помощь» определяется как «любая мера, предпринятая службой гражданской обороны одного государства в интересах другого государства в целях предотвращения бедствий или смягчения их последствий».

²⁴³ Ibid., art. 4.

²⁴⁴ См., например, пункт 37 выше и Barbara Nicoletti, "The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States", p. 184 (где обсуждаются только Рамочная конвенция о гражданской обороне и Конвенция Тампере как предусматривающие международные обязательства в области уменьшения опасности бедствий).

редных аспектов в области телекоммуникационной помощи²⁴⁵. В Конвенции предусмотрено обязательство государств сотрудничать друг с другом и с «негосударственными образованиями» и межправительственными организациями в целях содействия использованию телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий²⁴⁶, которые в Конвенции определяются как «меры, призванные предотвратить, предсказать, подготовиться, отреагировать, держать под контролем и/или уменьшить воздействие бедствий»²⁴⁷. Для выполнения этой обязанности сотрудничать государства могут использовать оборудование для прогнозирования, наблюдения и получения информации о бедствиях²⁴⁸, обмениваться между собой информацией об опасных природных явлениях²⁴⁹ и предоставлять быструю телекоммуникационную помощь для смягчения последствий бедствия²⁵⁰. Таким образом, как и Рамочная конвенция о гражданской обороне, Конвенция Тампере требует от государств лишь «сотрудничать» с иными государствами в деле уменьшения опасности бедствий. Однако обязательство предотвращать бедствия в пределах государственных границ может быть выведено из этой обязанности сотрудничать, а также из положений других статей Конвенции. Конвенция устанавливает наличие на внутреннем уровне обязательство государств «снижать или устранять регламентационные барьеры на пути использования телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и облегчения создавшегося положения»²⁵¹. Таким образом, обязанность государства-участника применять телекоммуникационные средства для уменьшения последствий бедствий включает в себя обязательство принимать надлежащие законодательные и регламентационные меры для содействия уменьшению стихийных бедствий, которое является отражением традиционного обязательства проявлять «должную осмотрительность», установленную в международно-правовых документах по вопросам окружающей среды.

88. Обязанность проявлять должную осмотрительность также можно проследить в глобальных документах, охватывающих конкретные виды потенциальных бедствий. В отличие от Рамочной конвенции о гражданской обороне и Конвенции Тампере конвенции, охватывающие промышленные аварии, ядерную безопасность и экологический вред, не содержат прямых указаний на ситуации бедствий. Согласно определению Комиссии международного права термина «бедствия», содержащегося в проекте статьи 3 ее проектов статей по настоящей теме, в каждом документе рассматриваются условия, которые могут выйти на уровень бедствия, если они приводят к «массовой гибели людей, большим человеческим страданиям или бедам или масштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирова-

²⁴⁵ Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906, arts. 3 (1)-3 (2). В статье 1 (15) Конвенции также предусматривается, что «телекоммуникации» означают «любую передачу, трансляцию или прием знаков, сигналов, письменных материалов, изображений, звуков или сведений любого рода по проводам, по радио, по оптоволокну или с помощью другой электромагнитной системы».

²⁴⁶ Ibid., art. 3(1).

²⁴⁷ Ibid., art. 1 (7).

²⁴⁸ Ibid., art. 3 (2)(a).

²⁴⁹ Ibid., art. 3 (2)(b).

²⁵⁰ Ibid., art. 3 (2)(c).

²⁵¹ Ibid., art. 9 (1).

ние общества». Например, Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий применяется к предотвращению промышленных аварий, обеспечению готовности к ним и реагированию на них, если они «способны причинить трансграничное воздействие», в том числе воздействие, вызванное стихийными бедствиями²⁵². В Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенция № 174), принятой под эгидой Международной организации труда в 1993 году²⁵³, признается «необходимость обеспечения принятия всех надлежащих мер для: а) предотвращения крупных аварий; б) сведения к минимуму опасности крупных аварий; и с) сведения к минимуму последствий крупных аварий».

89. В Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий на государства-участники возлагается обязательство «принимать надлежащие меры» для предотвращения промышленных аварий посредством принятия «мер по предупреждению, обеспечению готовности и реагированию»²⁵⁴. Государства-участники должны принимать «надлежащие законодательные, административные и финансовые меры» для выполнения своих обязательств в области предотвращения²⁵⁵ и создавать механизмы обеспечения готовности на случай чрезвычайных ситуаций для реагирования на промышленные аварии²⁵⁶. Например, в Конвенции говорится, что «Стороны принимают надлежащие меры для предотвращения промышленных аварий, включая меры по стимулированию операторов к уменьшению опасности промышленных аварий»²⁵⁷. Таким образом, хотя по Конвенции от государств требуется только принятие мер для предотвращения трансграничных аварий, сами аварии, особенно в случае стихийных бедствий, происходят на территории государства, и обязательство государства проявлять должную осмотрительность связано с предотвращением на государственном уровне внутренних промышленных аварий.

90. Конкретные виды антропогенных бедствий могут возникать в результате ядерной деятельности. В этом контексте в нескольких документах содержатся указания на предотвращение. Согласно Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, в разделе «Общие положения» предусматривается, что государства должны сотрудничать в целях сведения к минимуму последствий ядерной аварии посредством заключения соглашений «для предотвращения или сведения к минимуму вреда и ущерба, которые могут иметь место в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации»²⁵⁸. Аналогичным образом, в Конвенции о ядерной безопасности говорится о необходимости «предотвращать аварии с радиологическими последствиями и смягчать такие последствия в случае их наступления». Эта конвенция в отличие от Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий не применяется только к деятельности, которая может причинить вред другим государствам. Вместо этого она применяется по отношению к любой граждан-

²⁵² Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2105, No. 36605, art. 2 (1).

²⁵³ Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенция № 174), преамбула.

²⁵⁴ Статья 3(1).

²⁵⁵ Статья 3(4).

²⁵⁶ Статья 8(1).

²⁵⁷ Статья 6(1).

²⁵⁸ Convention on Assistance in the Case of Nuclear Accident or Radiological Emergency, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643, arts. 1 (1) and 1 (2).

ской ядерной установке независимо от ее потенциала нанесения трансграничного вреда. Хотя нигде в Конвенции конкретно не указывается на обязанность государств предотвращать ядерные аварии, ясно, что и объект, и цель Конвенции заключаются в установлении международных обязательств, направленных на укрепление ядерной безопасности, с тем чтобы предотвращать ядерные аварии²⁵⁹. Кроме того, в Конвенции содержится требование о том, чтобы государства-участники предпринимали «законодательные, регламентационные и административные меры и другие шаги, необходимые» для ее осуществления²⁶⁰. Эта конвенция взаимодействует с принятой в 1986 году Конвенцией об оперативном оповещении о ядерной аварии. Эта конвенция, участниками которой являются 115 государств, устанавливает систему уведомления по линии Международного агентства по атомной энергии о любой ядерной аварии, которая может причинить трансграничный вред другому государству²⁶¹. Она наделяет государства правом уведомлять те государства, которые могут быть затронуты значимыми ядерными авариями, перечисленными в статье 1, причем представлять информацию не только о наличии ущерба, но и доводить до их сведения данные, имеющие отношение к уменьшению ущерба²⁶².

91. Кроме того, в основных международно-правовых документах в области экологического права также содержится требование к государствам принимать превентивные меры в отношении потенциальных экологических бедствий. Например, в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата признается, что «Участники должны принимать меры предосторожности для предвидения, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его неблагоприятных последствий»²⁶³. В Конвенции содержатся конкретные требования к развитым государствам, перечисленным в ее приложении I, принимать на национальном уровне политику по смягчению последствий изменения климата посредством сокращения выбросов парникового газа²⁶⁴, и в ней предусматривается обязательство всех сторон разрабатывать и осуществлять внутригосударственные меры по смягчению последствий изменения климата²⁶⁵. Важно отметить, что, согласно Конвенции, обязанности государств уменьшать изменение климата и смягчать его последствия не зависят от трансграничного вреда другим государствам. Вместо этого Конвенция применяется ко всем антропогенным выбросам парникового газа независимо от их потенциального воздействия на другие страны. Кроме того, в 2007 году государства — участники Конвенции признали наличие связи между изменением климата и уменьшением опасности бедствий, приняв Балийский план действий, в котором к государствам был обращен призыв адаптировать их национальные планы по вопросам изменения климата, с тем чтобы они отражали «стратегии сокращения опасности бедствий»²⁶⁶.

²⁵⁹ International Atomic Energy Agency, INFCIRC/449, art. 1 (iii).

²⁶⁰ Ibid., art. 4. См. также art. 7.

²⁶¹ Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1439, No. 24404, art. 1 (1).

²⁶² Ibid., art. 2.

²⁶³ United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822, art. 3 (3).

²⁶⁴ Ibid., art. 4(2)(a).

²⁶⁵ Ibid., art. 4(1)(b).

²⁶⁶ FCCC/CP/2007/6/Add.1, decision 1/CP.13, para. 1(c)(iii).

92. В других конвенциях по экологическим вопросам в различных сферах, таких как биологическое разнообразие, опустынивание и оценки экологического воздействия, также содержится обязанность предотвращать в обстоятельствах, которые могут привести к бедствиям. Например, хотя Конвенция о биологическом разнообразии нацелена на ответственность за трансграничный экологический ущерб²⁶⁷, в ней также содержится требование, чтобы каждое государство-участник разрабатывало национальные стратегии по сохранению окружающей среды²⁶⁸ и осуществлению процедур в отношении оценок экологического воздействия проектов, которые могут оказать значительное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие²⁶⁹. Аналогичным образом, Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием содержит призыв к государствам реализовывать программы, направленные на «борьбу с опустыниванием и/или смягчением последствий засухи»²⁷⁰ посредством принятия надлежащих и необходимых законодательных и регламентационных мер²⁷¹ и национальных программ действий, охватывающих системы раннего оповещения²⁷². И наконец, в Конвенции об оценке экологического воздействия в трансграничном контексте излагаются обязательства государств-участников по оценке экологического воздействия некоторых видов деятельности на раннем этапе планирования. В ней также излагается общее обязательство государств уведомлять друг друга и консультироваться друг с другом по всем находящимся на стадии рассмотрения крупным проектам, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие. В частности, в ней содержится требование о том, чтобы государства-участники «принимали все надлежащие и эффективные меры по предотвращению значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним»²⁷³. Поэтому формулировки Конвенции, равно как и формулировки других договоров, посвященных вопросам экологии, тесно привязаны к статье 3 проектов статей о предотвращении трансграничного вреда и предусматривают общую обязанность государств предотвращать значительный трансграничный вред.

93. Более того, хотя многие конвенции по вопросам окружающей среды акцентированы на обязанности предотвращать вредные трансграничные последствия, имеет место значительное частичное дублирование между темами, охватываемыми этими конвенциями и ситуациями бедствий. Эти международные документы также носят конструктивный характер, поскольку каждый из них предусматривает обязанность проявлять должную осмотрительность.

²⁶⁷ См. Convention on Biological Diversity, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, No. 30619, art. 3.

²⁶⁸ Ibid., arts. 6-7.

²⁶⁹ Ibid., art. 14.

²⁷⁰ United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1954, No. 33480, art. 3.

²⁷¹ См. ibid., arts. 4-5.

²⁷² Ibid., 10(3)(a).

²⁷³ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1989, No. 34028, art. 2 (1).

b) Региональные документы

i) Азия

94. Что касается Азиатско-Тихоокеанского региона, то Соглашение АСЕАН о преодолении бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций является наиболее конкретным и всеобъемлющим международным документом, обязывающим государства предотвращать бедствия и смягчать их последствия посредством учреждения механизмов уменьшения опасности бедствий. Этот документ, подписанный в 2005 году и вступивший в силу в 2009 году, был ратифицирован всеми 10 государствами — членами АСЕАН. Его цель заключается в обеспечении «наличия эффективных механизмов для существенного снижения опасности людских потерь в результате бедствий и нанесения социального, экономического и экологического ущерба сторон, а также совместного реагирования на чрезвычайные ситуации в результате бедствий»²⁷⁴. В нем говорится, что государства-участники «будут уделять приоритетное внимание предотвращению и смягчению последствий и поэтому будут принимать меры предосторожности для предотвращения, отслеживания и смягчения последствий бедствий»²⁷⁵. Что касается смягчения последствий, то в нем в явно выраженной форме предусматривается требование о том, чтобы государства-участники «немедленно реагировали на то или иное бедствие, имеющее место на их территории»²⁷⁶, и каждое обязательство в этой сфере должно выполняться посредством принятия необходимых законодательных и административных мер²⁷⁷.

95. Соглашение предусматривает три следующие главные категории обязательств в области уменьшения опасности бедствий: идентификация риска и его отслеживание; предотвращение и смягчение последствий; и обеспечение готовности к бедствиям. Во-первых, государства должны выявлять все опасности бедствий на их территории и определять степень риска бедствий с точки зрения каждой потенциальной угрозы²⁷⁸. Во-вторых, в статье 6 требуется, чтобы государства-участники, действуя совместно или индивидуально «идентифицировали, предотвращали и сокращали риски, связанные с опасностями»²⁷⁹. Затем в Соглашении на «каждую сторону» налагается обязанность принимать и реализовывать законодательные и регламентационные меры в области уменьшения последствий бедствий и укреплять местные и национальные планы действий в случае бедствий²⁸⁰. Наконец, государства-участники должны готовиться к бедствиям посредством разработки и соблюдения «национальных процедур раннего предупреждения в случае бедствий»²⁸¹ и разрабатывать стратегии и планы реагирования в целях уменьшения потерь в результате бедствий²⁸². В совокупности эти положения предусматривают всеобъемлющую обязанность всех государств — членов АСЕАН принимать меры, необходимые для предотвращения бедствий, подготовки к ним и смягчения их последствий.

²⁷⁴ Art. 2.

²⁷⁵ Art. 3(4).

²⁷⁶ Art. 4(b).

²⁷⁷ Art. 4(d).

²⁷⁸ Art. 5.

²⁷⁹ Art. 6(1).

²⁸⁰ Art. 6(2).

²⁸¹ Art. 7.

²⁸² Art. 8.

96. В других (не имеющих обязательную силу) соглашениях в Азии государствам также рекомендуется действовать индивидуально и сообща для уменьшения опасности бедствий. Например, в рамках Форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АПЕК) были приняты рамки АПЕК в отношении инициатив по созданию потенциала в области обеспечения готовности в случае чрезвычайных ситуаций, в которых к государствам обращался настоятельный призыв сотрудничать в осуществлении ряда инициатив, включая инициативы, касающиеся законодательных рамок государств-членов. В принятых в 2008 году АПЕК Принципах по вопросам реагирования на стихийные бедствия и сотрудничества также содержится призыв к отдельным государствам-членам разрабатывать и реализовывать политику в области снижения степени опасности бедствий и обеспечения готовности к ней, а также создавать системы раннего предупреждения²⁸³. Кроме того, после произошедшего в 2004 году в Азии цунами Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии одобрила новые всеобъемлющие рамки по вопросам раннего предупреждения и управления деятельностью в случае бедствий, в которых государства обязались разрабатывать и осуществлять программы уменьшения степени риска на своих территориях и обеспечивать поддержку региональных систем раннего оповещения²⁸⁴. Кроме того, в Делийской декларации об уменьшении опасности бедствий в Азии 2007 года содержатся пространные положения, настоятельно призывающие государства выполнять Хиогскую рамочную программу действий и принимать и укреплять законодательные рамки для уменьшения опасности бедствий²⁸⁵. В Даккской декларации об экологических проблемах и стихийных бедствиях в Южной Азии содержится призыв принимать на региональном уровне меры в области предотвращения²⁸⁶. В Инчхонской декларации по вопросу об уменьшении опасности бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе 2010 года подтверждается приверженность делу выполнения положений Хиогской рамочной программы действий и содержится настоятельный призыв к правительствам и международным действующим лицам добиваться достижения ее пяти приоритетов в плане действий²⁸⁷.

ii) Африка

97. Различные африканские организации создали региональные и субрегиональные учреждения, которые способствуют обмену информацией и созданию механизмов укрепления потенциала в связи с уменьшением опасности бедствий. В статье 13 (1)(е) Учредительного акта Африканского союза предусматривается, что его Исполнительный совет может «принимать решения по вопросам политики в областях, представляющих общий интерес для государств-членов, включая... защиту окружающей среды, гуманитарные действия, реагирование

²⁸³ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: http://aimp.apesc.org/Documents/2008/SOM/CSOM/08_csom_020.pdf.

²⁸⁴ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: <http://saarc-sdmc.nic.in/pdf/framework.pdf>.

²⁸⁵ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: <http://nidm.gov.in/amcdrr/declaration.asp>.

²⁸⁶ Para. 33. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.ehu.es/ceinik/tratados/9tratadosobreintegracionycooperacionenasia/93SAARC/IC9314.pdf.

²⁸⁷ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/files/16327_incheondeclaration4amcdrrrev3.pdf.

на бедствия и оказание помощи». Согласно этому мандату, Африканский союз и Новое партнерство в интересах развития Африки в 2004 году приняли Африканскую региональную стратегию уменьшения опасности бедствий²⁸⁸. Цель этой стратегии заключается в содействии осуществлению инициатив на субрегиональном и национальном уровнях²⁸⁹.

98. Кроме того, в 2006 году экономическое сообщество западноафриканских государств утвердило свою стратегию уменьшения опасности бедствий и недавно создало имплементационный механизм по вопросам уменьшения опасности бедствий в составе ведомственного координационного комитета и целевой группы по вопросам управления деятельностью в случае бедствий при Секретариате²⁹⁰. Этот механизм наделен мандатом заниматься координацией государственных просьб об оказании международной помощи и мобилизацией групп чрезвычайного реагирования в интересах государств-членов. В 2002 году Межправительственная организация по развитию разработала региональную программу управления деятельностью по уменьшению опасности бедствий для решения вопросов, касающихся уменьшения опасности стихийных бедствий и управления соответствующей деятельностью, включая содействие разработке национального законодательства по вопросам управления деятельностью в случае бедствий и определению возможностей заключения «соглашений о взаимной помощи и развитии в сфере управления деятельностью в случае бедствий на региональном уровне и трансграничных соглашений по вопросам согласования соглашений, касающихся управления деятельностью в случае бедствий»²⁹¹.

99. В настоящее время Восточноафриканское сообщество занимается принятием законопроекта по вопросам уменьшения опасности бедствий и управления соответствующей деятельностью в рамках усилий по реализации положений статьи 112 (1)(d) Договора о создании Восточноафриканского сообщества, в котором государства-участники согласились принимать необходимые меры по обеспечению готовности к бедствиям, управлению деятельностью в случае бедствий, защите и смягчению последствий, особенно в плане противодействия стихийным и техногенным бедствиям²⁹².

iii) Арабский регион

100. Что касается арабского региона, то Лига арабских государств разработала Арабскую стратегию по уменьшению опасности бедствий на период до 2020 года, которая была принята Советом министров арабских стран, отве-

²⁸⁸ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/files/13093_AFRICAREGIONALDRRSTRATEGYfullPDF.pdf.

²⁸⁹ Одна из конкретных целей Стратегии заключается в «повышении уровня политической приверженности делу уменьшения опасности бедствий» (пункт 3.2).

²⁹⁰ С текстом документа можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/files/4037_ECOWASpolicyDRR.pdf. Согласно положениям этого документа «национальные власти признают необходимость создания и укрепления ведомств, которые необходимы для усиления противодействия угрозам», что означает, что «степень политической приверженности делу уменьшения опасности бедствий в субрегионе повышается» (пункт 2.2.1).

²⁹¹ Intergovernmental Authority on Development, “Disaster risk management programme for the IGAD region”, project 2: elaboration of supporting policies, legislation and agreements for disaster management in member countries (2002), p. 18.

²⁹² Текст не опубликован.

чающих за окружающую среду, на его двадцать второй сессии 19 декабря 2010 года²⁹³. Стратегия преследует две следующие цели: «определение видения, стратегических приоритетов и основных областей практической деятельности по уменьшению опасности бедствий в арабском регионе» и «активизация деятельности институциональных и координационных механизмов и контрольных процедур в поддержку осуществления Стратегии на региональном, национальном и местном уровнях посредством разработки программы действий»²⁹⁴. С учетом Хиогской рамочной программы действий и цели Арабской стратегии были разработаны следующие соответствующие пять ключевых приоритетных направлений деятельности: повышение степени приверженности делу всеобъемлющего уменьшения опасности бедствий во всех секторах; развитие потенциала для выявления, оценки и отслеживания рисков бедствий; повышение степени противодействия посредством углубления знаний, активизации информационно-пропагандистской деятельности, научных исследований и учебной подготовки; повышение степени подотчетности в плане деятельности по управлению рисками в случае бедствий на субнациональном и местном уровнях; и учет факторов уменьшения риска бедствий в рамках деятельности по реагированию на чрезвычайные ситуации, обеспечению подготовки к ним и восстановлению²⁹⁵. Было запланировано, что эта программа будет осуществляться в рамках двух этапов, при этом обзор будет проведен в 2015 году, а предполагаемые результаты будут достигнуты в 2020 году в целях существенного сокращения «потерь в случае бедствий с точки зрения жизни людей и социальных, экономических и экологических активов общин и стран во всем арабском регионе»²⁹⁶.

iv) *Европа*

101. Деятельность в Европе нацелена на задействование Европейского союза в реализации Европейским союзом стратегий в области предотвращения, обеспечения готовности и смягчения последствий, которые изначально обозначались как гражданская оборона. С 1985 года, когда на состоявшемся на уровне министров совещании в Риме рассматривался этот вопрос, были приняты несколько резолюций по вопросу о гражданской обороне, которые заложили нынешнюю основу деятельности по уменьшению опасности бедствий²⁹⁷. Гражданская оборона в Союзе вышла на иной уровень после принятия Лиссабонского договора, который вступил в силу 1 декабря 2009 года. Договор о функционировании Европейского союза²⁹⁸ регулирует такие вопросы, как функции

²⁹³ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=18903.

²⁹⁴ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf.

²⁹⁵ Ibid. p. 4.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Resolution of 25 June 1987 on the introduction of Community cooperation on civil protection; resolution of 13 February 1989 on the new developments in Community cooperation on civil protection; resolution of 23 November 1990 on Community cooperation on civil protection; resolution of 8 July 1991 on improving mutual aid between member States in the event of natural or technological disaster; resolution of 31 October 1994 on strengthening Community cooperation on civil protection; resolution of 26 February 2001 on strengthening the capabilities of the European Union in the field of civil protection.

²⁹⁸ С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>.

органов Союза, в том числе в отношении статьи 196 Договора по вопросу о гражданской обороне, и заложил правовую основу деятельности Союза в этой связи.

102. Полномочия, предусмотренные в статье 196, являются лишь одним из дополнительных полномочий на «осуществление деятельности по поддержке, координации и дополнении мер государств-членов, которые не замещают их компетенцию в этих областях»²⁹⁹. Согласно Договору:

«1. Союз поощряет сотрудничество между государствами-членами в целях повышения эффективности систем предотвращения природных или антропогенных бедствий и защиты от них. Деятельность Союза направлена на:

a) поддержку и дополнение предпринимаемых государствами-членами на национальном, региональном и местном уровнях мер по предотвращению рисков, при подготовке их персонала, занимающегося вопросами гражданской обороны, а также реагировании на стихийные или антропогенные бедствия в рамках Союза;

b) содействие беспрепятственному, эффективному оперативному сотрудничеству в рамках Союза между национальными службами гражданской обороны;

c) обеспечение последовательности в международной деятельности в области гражданской обороны.

2. Европейский парламент и Совет, действуя согласно обычной законодательной процедуре, определяют меры, необходимые для содействия достижению целей, указанных в пункте 1, за исключением какого-либо согласования законов и положений государств-членов»³⁰⁰.

103. И наконец, в статье 222 Договора, известной как «клаузула солидарности», предусматривается обязательство государств-членов «действовать сообща в духе солидарности, если то или иное государство-член... является жертвой стихийного или антропогенного бедствия»³⁰¹. Это положение «твердого права» обособляет Союз от других региональных координационных планов: любая мера, принятая на основании этого положения, должна быть утверждена в рамках обычной законодательной процедуры (статья 294 Договора) и поэтому является частью права Союза в форме постановлений, директив и решений³⁰².

104. В 2001 году Союз создал механизм сообщества по вопросам гражданской обороны «для обеспечения повышения степени защиты в случае стихийных, техногенных, радиологических и экологических чрезвычайных ситуаций»³⁰³. Механизм, который был реформирован и обновлен в 2007 году³⁰⁴, позволил

²⁹⁹ Treaty on the Functioning of the European Union, art. 2 (5).

³⁰⁰ Art. 196.

³⁰¹ Art. 222.

³⁰² Marco Gestri, "EU Disaster response law: principles and instruments", in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law*, pp. 116–117.

³⁰³ Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions.

³⁰⁴ Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism

добиться успеха в деле расширения сферы охвата принятых Союзом стратегий в области защиты в чрезвычайных ситуациях на последующие годы, а также в отношении третьих государств³⁰⁵. В недавнем времени Союз внес на рассмотрение предложение о новой реформе механизма Союза в области гражданской обороны³⁰⁶. В то время как действующий с 2007 года Механизм деятельности главным образом был акцентирован на обеспечении готовности и реагировании, реформа 2007 года предусматривала введение в действие некоторых норм, касающихся предотвращения и раннего предупреждения³⁰⁷. Если сравнивать, то предложение было направлено на выработку «комплексного подхода» к деятельности по управлению в случае бедствий, включая предотвращение, обеспечение готовности и реагирование. Это включало бы в себя создание центра по принятию мер реагирования в случае чрезвычайной ситуации; определение базовых сценариев основных видов бедствий; разработку планов на случай чрезвычайных ситуаций в государствах-членах; и заранее выделенные активы (на совместной основе) для целей гражданской обороны³⁰⁸. Одна из конкретных целей в этой связи заключалась бы в «достижении высокого уровня защиты от бедствий посредством предотвращения или уменьшения их последствий, а также укрепления культуры предотвращения» и «повышении степени готовности Союза к реагированию на бедствия»³⁰⁹.

105. Об участии Союза в осуществлении деятельности по уменьшению риска опасностей можно более грамотно судить по ряду носящих регламентационный характер мероприятий, осуществляемых на уровне Союза. В 2008 году Европейская комиссия утвердила сообщение по вопросу об укреплении потенциала Союза в области реагирования на бедствия, которое стало одним из принятых на предварительном этапе усилий в направлении разработки подхода Союза к уменьшению опасности бедствий. В 2009 году Комиссия приняла два сообщения, касающихся уменьшения риска: общинный подход к предотвращению стихийных и антропогенных бедствий³¹⁰ и стратегия о поддержке деятельности по уменьшению риска бедствий в развивающихся странах³¹¹. Первое сообщение играет основополагающую роль в предпринимаемых Союзом усилиях, направленных на создание общих благоприятных условий для умень-

(recast).

³⁰⁵ См. the communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on improving the Community Civil Protection Mechanism (COM (2005) 137 final), p. 2.

³⁰⁶ См. the proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism (COM (2011) 934).

³⁰⁷ См. the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries (COM (2009) 84 Final), p. 23.

³⁰⁸ См. the proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism (COM (2011) 934).

³⁰⁹ Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism, para. 1.4.2.

³¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Community approach on the prevention of natural and man-made disasters (COM (2009) 82 final).

³¹¹ См. the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries (COM (2009) 84 Final), p. 23.

шения степени риска бедствий³¹². В частности, в нем определяются конкретные области, в которых на уровне Союза может быть извлечена дополнительная польза: создание на уровне Союза подборки соответствующей информации и данных о передовых наработках; разработка руководящих принципов в отношении картирования подвергающихся опасностям и рискам районов; увязка действующих лиц и стратегий в рамках цикла управления деятельностью по борьбе с бедствиями; расширение доступа к системам раннего предупреждения; и более эффективное целевое использование общинных средств.

106. В 1987 году Комитет министров Совета Европы принял резолюцию 87 (2), предусматривающую создание группы по вопросам сотрудничества в деле предотвращения крупных стихийных и техногенных бедствий, защиты от них и организации оказания чрезвычайной помощи³¹³. Благодаря этому межправительственному форуму, который в настоящее время известен под названием «Европейское и средиземноморское соглашение по вопросам противодействия крупным опасностям», активизируются научные исследования, публичный информационный и стратегический диалог по вопросам, связанным с бедствиями, между его 27 государствами-членами.

107. Совет Европы подчеркнул императивный характер обязанности предотвращать ядерные катастрофы и уменьшать степень их опасности. В резолюции 1087 (1996) о последствиях чернобыльской аварии Парламентская ассамблея Европейского союза признала, что «срочные действия носят императивный характер и должны рассматриваться в качестве преобладающего приоритета для международного сообщества» в плане принятия «практических мер по предотвращению или по крайней мере уменьшению степени рисков» ядерной катастрофы³¹⁴.

108. Европейские субрегиональные группы также активно участвуют в процессе подписания имеющих обязательную силу соглашений, содержащих положения, касающиеся уменьшения риска бедствий. Например, в заключенном в 1998 году Соглашении между правительствами государств-участников Организация Черноморского экономического сотрудничества о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера излагаются процедуры запроса помощи, требующие от запрашивающих государств «обеспечивать беспрепятственное получение и распределение товаров по линии помощи исключительно среди пострадавшего населения» без дискриминации, и к ним обращается призыв упрощать и ускорять таможенные процедуры и отказываться от взимания таможенных пошлин и сборов³¹⁵. В 1992 году государства — члены Центрально-европейской инициативы приняли Соглашение о сотрудничестве в области прогнозирования, предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий и технологических катастроф, в котором от государств-членов требовалось

³¹² См. Alessandra La Vaccara, “An enabling environment for disaster risk reduction”, в Andrea de Guttery, Marco Gestri and Gabriella Venturini, eds., *International Disaster Response Law*, pp. 199 and 208.

³¹³ Принята 20 марта 1987 года.

³¹⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1087 of 1996 on the consequences of the Chernobyl disaster, paras. 10–11.

³¹⁵ Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disasters, 15 April, 1998.

сотрудничать друг с другом в деле принятия мер по предотвращению и смягчению последствий³¹⁶. В Соглашении также предусматривается создание совместного комитета, отвечающего за разработку «процедур укрепления солидарности» в деле сотрудничества при реагировании на бедствия³¹⁷.

v) *Латинская Америка и Карибский бассейн*

109. Принятая в 1991 году Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий является единственной региональной конвенцией для Южной и Северной Америки, которая непосредственно касается бедствий³¹⁸. Вступившая в силу в 1996 году Конвенция исключительно посвящена реагированию на бедствия и поэтому играет ограниченную роль с точки зрения определения обязанностей государств в период до бедствия.

110. Однако, что касается субрегионального уровня, то в соглашениях уделяется все больше внимания таким вопросам, как предотвращение бедствий и смягчение их последствий. В 1999 году Ассоциация карибских государств приняла свой собственный договор по вопросу о реагировании на бедствия: Соглашение между государствами — членами Ассоциации карибских государств и ее ассоциированными членами о региональном сотрудничестве в случае стихийных бедствий³¹⁹. Соглашение прямо предусматривает создание «сети юридически обязательных процедур, которые способствуют развитию сотрудничества в области предотвращения, уменьшения последствий и управления деятельностью в случае стихийных бедствий»³²⁰. Согласно этому документу, Договаривающиеся Стороны соглашаются поощрять «разработку и осуществление стандартов и законов, политики и программ в области управления деятельностью в случае стихийных бедствий и их предотвращения поэтапным и поступательным образом», в том числе посредством выявления «общих руководящих принципов и критериев» в ряде областей, таких как классификация поступающих по гуманитарной линии предметов снабжения и дотаций³²¹. Это соглашение пока в силу не вступило. В Панамской декларации³²², принятой на четвертом Саммите глав государств и/или правительств Ассоциации карибских государств, подтверждается важность предотвращения для уменьшения степени уязвимости по отношению к бедствиям следующим образом:

Мы признаем уязвимость наших стран и территорий по отношению к стихийным бедствиям и их негативное воздействие на наши усилия, направленные на обеспечение устойчивого развития; мы также разделяем идею о том, что наиболее эффективным способом борьбы с уязвимостью по отношению к стихийным бедствиям является учет фактора управления деятельностью в случае бедствия и уменьшения степени риска в стратегиях и планах в области развития на всех уровнях наших правительств. Мы далее подтверждаем важность международного сотрудничества, особенно на региональном уровне, в целях укрепления национальных и ре-

³¹⁶ Arts. 1–2.

³¹⁷ Ibid., arts. 4–5.

³¹⁸ См. Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance, of 7 June 1991.

³¹⁹ Соглашение пока в силу не вступило.

³²⁰ Art. 2.

³²¹ Arts. 4 and 7.

³²² См. сноску 194 выше.

гиональных органов, занимающихся вопросами предотвращения стихийных бедствий и уменьшением их риска.

111. В соответствии с другими субрегиональными документами были созданы управления по координации усилий в области уменьшения опасности бедствий. Например, в 1991 году государства — участники Карибского сообщества приняли Соглашение об учреждении Карибского агентства по реагированию в случае чрезвычайных ситуаций в результате бедствий³²³. В Соглашении на это агентство возлагаются задачи по созданию национального потенциала в области реагирования на бедствия. Государства-участники обязались принять ряд мер для обеспечения надлежащей готовности их национальных систем к реагированию на бедствия³²⁴. Они также обязались уменьшать правовые препятствия для въезда персонала и ввоза товаров, обеспечивая защиту и иммунитет от гражданской ответственности и налогообложения, с тем чтобы помочь государствам и их сотрудникам по вопросам оказания помощи и облегчить транзит³²⁵.

112. Кроме того, в 1993 году Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа и Панама создали Координационный центр по предупреждению стихийных бедствий в Центральной Америке в рамках Центральноамериканской интеграционной системы в качестве специализированного учреждения, которому поручена координация осуществления Регионального плана уменьшения опасности бедствий. В 2003 году Координационный центр внес изменения в свой учредительный документ для того, чтобы отразить такие принципы, как международное сотрудничество, поощрение прав человека (включая право на защиту в случае бедствий), а также участие общественности в планировании деятельности по управлению в случае стихийных бедствий. Самому Координационному центру было поручено выполнять такую задачу, как содействие оказанию технической помощи и осуществлению сотрудничества между государствами-членами в области предотвращения бедствий и смягчения их последствий.

D. Национальная политика и законодательство

113. Как уже отмечалось³²⁶, после Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий государства участвовали в проведении различных мероприятий по консолидации усилий, направленных на активизацию подготовки в случае пагубных последствий бедствий и их уменьшения. В следующих итоговых двух основных документах — Иокогамская стратегия и Хиогская рамочная программа действий — к государствам обращается призыв обеспечивать выполнение положений национального законодательства, которые предусматривают предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним.

³²³ См. Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency, of 26 February 1991.

³²⁴ Art. 4.

³²⁵ Arts. 21–23.

³²⁶ См. пункт 35 выше.

114. Как указывалось выше³²⁷, государства выполняли положения Хиогской рамочной программы действий посредством учета аспекта уменьшения опасности бедствий в национальной политике и юридических рамках. Что касается проведенного в 2011 году обзора, то 64 государства или районы сообщили о выработке конкретных стратегий в области уменьшения опасности бедствий, равномерно затрагивающих все континенты и регионы, включая основные места, подверженные опасности. В их число входят: Алжир, Ангилья, Аргентина, Армения, Бангладеш, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Британские Виргинские острова, бывшая югославская Республика Македония, Вануату, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гана, Гватемала, Германия, Гондурас, Грузия, Доминиканская Республика, Индия, Индонезия, Италия, Кабо-Верде, Канада, Кения, Колумбия, Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Куба, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Малайзия, Мальдивские Острова, Марокко, Маршалловы Острова, Мексика, Мозамбик, Монголия, Непал, Нигерия, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенная Республика Танзания, острова Кука, Панама, Парагвай, Перу, Польша, Самоа, Сенегал, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сирийская Арабская Республика, Соединенные Штаты, Таиланд, Фиджи, Финляндия, Чили, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка и Япония.

115. В более недавнем времени Межучрежденческий секретариат Международной стратегии по уменьшению опасности стихийных бедствий определил 76 государств, которые приняли национальные платформы, определяемые как «координационный механизм для учета в русле основной деятельности мероприятий по уменьшению опасностей бедствий в рамках политики, планирования и программ в области развития» в целях реализации стратегий сокращения рисков бедствий³²⁸.

116. Секретариат указал на то, что правовые и стратегические рамки, в более непосредственной степени касающиеся предотвращения, как правило, реализуются не на региональном или международном уровнях, а на национальном уровне³²⁹. Несколько государств приняли законодательные акты, конкретно касающиеся вопроса об уменьшении опасности бедствий либо в рамках отдельного законодательного акта, либо в виде более широких правовых рамок, касающихся как управления рисками в случае бедствий, так и реагирования на них. В число государств, принявших на национальном уровне законы, предусматривающие необходимость уменьшения риска опасностей, входят Алжир³³⁰, Камерун³³¹, Китай³³², Доминиканская Республика³³³, Сальвадор³³⁴,

³²⁷ Там же.

³²⁸ Текст постоянно обновляемого перечня государств, которые приняли национальные платформы, см. в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/partners/countries.

³²⁹ A/CN.4/590, пункт 33.

³³⁰ Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act of 25 December 2004. Available from www.mtp.gov.dz/GUIDE%20JURIDIQUE/textes-de-portee-generale/5-Loi-n2004-20.pdf

³³¹ Cameroon, Arrêté No.037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire National des Risques.

³³² China, Disaster Prevention and Response Act (2002).

³³³ Dominican Republic, Decree No. 874-09 approving the Regulation for the application of Law No. 147-02 on Risk Management and repealing Chapters 1, 2, 3, 4 and 5 of Decree No. 932-03 (2009).

³³⁴ El Salvador, Law on Civil Protection, Disaster Prevention and Disaster Mitigation (2005).

Эстония³³⁵, Франция³³⁶, Гватемала³³⁷, Гаити³³⁸, Венгрия³³⁹, Индия³⁴⁰, Индонезия³⁴¹, Италия³⁴², Мадагаскар³⁴³, Намибия³⁴⁴, Новая Зеландия³⁴⁵, Пакистан³⁴⁶, Перу³⁴⁷, Филиппины³⁴⁸, Республика Корея³⁴⁹, Словения³⁵⁰, Южная Африка³⁵¹, Таиланд³⁵² и Соединенные Штаты³⁵³.

117. В целях демонстрации можно привести несколько примеров учета аспекта предотвращения на законодательной или политической основе. После того как Южная Африка в 2002 году приняла Закон об управлении деятельностью в случае бедствий, она разработала в связи с ним детальный стратегический документ по вопросу о своих национальных рамках управления деятельностью в случае бедствий. Кроме того, в Южной Африке действуют несколько законов, касающихся стихийных бедствий, таких как пожары, а также предупреждения стихийных бедствий, например законы об оценке воздействия на окружающую среду. Намибия включила положение о предотвращении в свой закон 2012 года об управлении деятельностью по уменьшению опасности бедствий, которое предусматривает «применение комплексного и скоординированного подхода к управлению деятельностью в случае бедствий, нацеленного на предотвращение или уменьшение опасности бедствий, сокращение их масштабов, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, быстрое и эффективное реагирование в случае бедствий и деятельность в период после бедствия»³⁵⁴. Филиппины включили аспект предотвращения в число функций управленческих структур и определили его следующим образом:

³³⁵ Estonia, Emergency Preparedness Act (2000).

³³⁶ France, Law No. 2003-699 regarding the prevention of technological and natural risks and reparation of damages (2003).

³³⁷ Guatemala, Decree No. 109-96, Law on the National Coordinator for the Reduction of Natural or Man-made Disasters (1996).

³³⁸ Haiti, National Risk and Disaster Management Plan (1988).

³³⁹ Hungary, Act LXXIV on the management and organization for the prevention of disasters and the prevention of major accidents involving dangerous substances (1999).

³⁴⁰ India, Disaster Management Act, No. 53 (2005). С текстом можно ознакомиться в сети Интернета по следующему адресу: <http://indiacode.nic.in/>.

³⁴¹ Indonesia, Law No. 24 of 2007 Concerning Disaster Management.

³⁴² Italy, Decree of the Prime Minister to establish a national platform for disaster risk reduction (2008).

³⁴³ Madagascar, Decree No. 2005-866 setting out the manner of application of Law No. 2003-010 of 5 September 2003 on the national risk and disaster management policy (2005).

³⁴⁴ Namibia, Disaster Risk Management Act (2012).

³⁴⁵ New Zealand, National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2005 (SR 2005/295), part 3.

³⁴⁶ Pakistan, National Disaster Management Act (2010). See also the official statement of the Government of Pakistan at the third session of the Global Platform for Disaster Risk Reduction, in 2011. С текстом можно ознакомиться в сети Интернета по следующему адресу: www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.

³⁴⁷ Peru, Law No. 29664 creating the National System for Disaster Risk Management (2011).

³⁴⁸ The Philippines, Philippine Disaster Risk Management Act (2006).

³⁴⁹ Republic of Korea, National Disaster Countermeasures Act (1995); National Disaster Management Act (2010).

³⁵⁰ Slovenia, Act on the Protection against Natural and Other Disasters (2006).

³⁵¹ South Africa, Disaster Management Act No. 57 of 2002.

³⁵² Thailand, Disaster Prevention and Mitigation Act (2007).

³⁵³ United States, Disaster Mitigation Act (2000).

³⁵⁴ Namibia, Disaster Risk Management Act No. 10, 2012, preambular para.

«Срочное предотвращение неблагоприятных последствий опасностей и связанных с ними бедствий. В этом отражается концепция и намерение полностью избегать потенциальных неблагоприятных воздействий посредством заблаговременных мер, таких как строительство дамб или плотин для уменьшения опасности наводнений, соблюдение положений о землепользовании, которые не позволяют проживание в зонах высокого риска, и разработка сейсмических инженерных проектов, обеспечивающих устойчивость и функционирование того или иного важного здания в случае вероятного землетрясения»³⁵⁵.

118. Недавно Колумбия укрепила свои национальные стратегические рамки в связи с управлением деятельностью в случае бедствий, которые стали включать в себя аспекты предотвращения на единой всеобъемлющей базе. В соответствии с принятым в апреле 2012 года Законом о национальной системе управления деятельностью по уменьшению рисков в случае бедствий была создана национальная система по управлению рисками в случае бедствий, которая предусматривает меры как по предотвращению бедствий, так и реагированию на них. Она закладывает основу для сотрудничества с различными правительственными учреждениями, такими как Группа по управлению рисками в случае бедствий и Национальная система предотвращения бедствий и реагирования на них³⁵⁶.

119. Несколько государств также проводили в жизнь политику, нацеленную на уменьшение степени риска бедствий, в качестве дополнения к законодательной базе или в рамках отдельных усилий. Например, Гана разработала национальную политику по вопросам уменьшения риска бедствий для учета фактора уменьшения риска бедствий в рамках планирования и функционирования публичных институтов. На третьей сессии Глобальной платформы по уменьшению риска бедствий, состоявшейся в 2001 году, Гана заявила, что уменьшение опасности бедствий входит в число ключевых факторов при рассмотрении вопросов благого управления и устойчивого развития³⁵⁷. Бангладеш является еще одним примером страны, которая проводит активную политику при отсутствии официально действующего законодательства, включающую координацию деятельности 12 министерств в рамках всеобъемлющей программы управления деятельностью в случае бедствий, разработку национального плана по управлению деятельностью в случае бедствий на период 2010–2015 годов, стратегию по вопросам изменения климата, план действий (2009 год) и регламент по вопросам бедствий³⁵⁸.

120. Цель настоящего раздела не заключается в рассмотрении исчерпывающего перечня национальных законодательных актов по вопросам уменьшения

³⁵⁵ The Philippines, Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10121, rule 2, sect. 1 (I).

³⁵⁶ World Bank, "For the first time, Colombia has a natural disaster awareness and prevention policy – Colombia's President Juan Manuel Santos", 24 April 2012. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: <http://go.worldbank.org/ZTFL2XNOH0>.

³⁵⁷ См. www.preventionweb.net/files/globalplatform/globalplatform2011ghana.docx.

³⁵⁸ На третьей сессии Глобальной платформы в 2011 году правительство Бангладеш отметило, что вопрос о разработке национального законопроекта по вопросу об управлении деятельностью в случае бедствия находится на стадии активного рассмотрения. См. <http://preventionweb.net/files/globalplatform/bangladeshrevisedstatement.pdf>.

риска бедствия, и в нем просто предпринимается попытка провести обзор, касающийся различных подходов. Хотя в рамках нижеследующего анализа, главным образом, рассматривается законодательство, конкретно посвященное управлению деятельностью в случае бедствий, другие виды законодательных актов также являются релевантными, в том числе акты, посвященные таким вопросам, как метеорологические прогнозы, страхование, ограничение на землепользование, а также законодательные акты, предусматривающие право общественности на получение информации. Последние упомянутые законодательные акты будут кратко обсуждены ниже. В настоящем разделе будут резюмированы ключевые положения законов, касающихся управления деятельностью в случае бедствий, из четырех географически и экономически различных государств, некоторые из которых были определены в меморандуме Секретариата, а другие были выбраны для целей диверсификации по географическому принципу и принципу экономического развития. В настоящем разделе будут проанализированы положения законодательства по вопросам бедствий, принятого Алжиром³⁵⁹, Боливией (Многонациональное Государство)³⁶⁰, Колумбией³⁶¹, Коста-Рикой³⁶², Кубой³⁶³, Индией³⁶⁴, Японией³⁶⁵, Никарагуа³⁶⁶, Филиппинами³⁶⁷, Южной Африкой³⁶⁸, Шри-Ланкой³⁶⁹, Соединенным Королевством³⁷⁰, Соединенными Штатами³⁷¹ и Вьетнамом³⁷².

121. Прежде чем в настоящем разделе будут в определенной степени подробно рассмотрены ключевые элементы этого законодательства, в нем будет проведен анализ двух общих аспектов этого законодательства, которые свидетельствуют

³⁵⁹ См. сноску 330 выше.

³⁶⁰ Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Attention Act (2000), Law No. 2140. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.fps.gob.bo/uploads/Ley_2140_LEY_PARA_LA_REDUCCION_DE_RIESGOS.pdf.

³⁶¹ Colombia, Law No. 1523 of 24 April 2012 adopting the National Policy on Disaster Risk Management and Establishing the National System of Disaster Risk Management and for other purposes. Вскоре после принятия закона Всемирный банк опубликовал итоги всеобъемлющего исследования по вопросам проводимой в Колумбии политики в области уменьшения риска бедствий, в котором были высказаны критические замечания о страновых рамках, которые могут оказать влияние на сферу охвата нового законодательства. См. World Bank, *Analysis of Disaster Risk Management in Colombia: A Contribution to the Creation of Public Policies* (Bogota, 2011).

³⁶² Costa Rica, National Emergency and Risk Prevention Act (2011), Law No. 84488 of 11 January 2006.

³⁶³ Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law: Katrina and Beyond* (New York, Aspen Publishers, 2006), pp. 211-212.

³⁶⁴ См. сноску 340 выше.

³⁶⁵ Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, Act No. 223 (1961).

³⁶⁶ Nicaragua, Law No. 337 (2000), Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters.

³⁶⁷ The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), Rep. Act No. 10121 (2009).

³⁶⁸ См. сноску 351 выше.

³⁶⁹ Sri Lanka, Disaster Management Act, No. 13 of 2005, 13 May 2005.

³⁷⁰ United Kingdom, Flood and Water Management Act (2010). С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.legislation.gov.uk/.

³⁷¹ United States, Homeland Security Act of 2002, 6 U.S.C. paras. 311-321 (где определяются задачи, обязательства и полномочия Федерального агентства по управлению деятельностью в случае чрезвычайных ситуаций).

³⁷² Viet Nam, Ordinance of Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, No. 09-L/CTN (1993).

о признании государствами наличия обязательства принимать меры по борьбе с бедствиями. Во-первых, констатировать отсутствие каких-либо значительных различий между государствами в плане определения сферы охвата проблемы, которую они стремятся решать. Главным образом, законодательство направлено на защиту от стихийных и антропогенных бедствий. Основное различие заключается в конкретике примеров, указанных в тексте законодательных актов. Например, Шри-Ланка включает в свое определение стихийных бедствий или антропогенных катастроф большой перечень потенциальных подпадающих под определение инцидентов, включая оползни, циклоны, пожары, химические аварии, гражданские или внутренние беспорядки, ядерные катастрофы или разливы нефти³⁷³. В Никарагуа законодательство касается как стихийных, так и антропогенных бедствий, но при этом содержит большой перечень стихийных бедствий, которые могут квалифицироваться как таковые без увязки с параллельным перечнем антропогенных бедствий³⁷⁴. Другие государства широко определяют понятие бедствия, не приводя при этом более конкретных примеров. Например, в законодательстве Филиппин понятие «бедствие» определяется как «серьезный срыв в функционировании общины»³⁷⁵. Несколько законов конкретно касаются наводнений или штормов: хотя эти ограничения, как правило, отражены в названии, они могут потенциально применяться как к стихийным, так и антропогенным наводнениям³⁷⁶. Несколько государств также включили в свое законодательство требование о том, что то или иное событие должно причинить ущерб населению, собственности или экономике, с тем чтобы по-настоящему рассматриваться в качестве бедствия³⁷⁷. Однако, вместе

³⁷³ Sri Lanka Disaster Management Act, art. 25. См. также Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act, arts. 2 and 10 (включая землетрясения, наводнения, пожары, промышленные и ядерные аварии и эпидемии); и Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, art. 2, в котором указывается, что «бедствие» означает шторм, наводнение, землетрясение, цунами или другое необычное стихийное явление, большие пожары или взрыв, или другой иной ущерб аналогичного масштаба.

³⁷⁴ Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, art. 3.

³⁷⁵ The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), para. 3. См. также Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Attention Act, art. 1 (защита от стихийных, техногенных и антропогенных угроз); United States, 6 U.S.C. para. 313 (b)(2)(A) (защита от «опасности стихийных бедствий, актов терроризма и других антропогенных бедствий, включая катастрофы»); India, Disaster Management Act, art. 2 («бедствие» означает стихийные или антропогенные катастрофы или аварии, или проявления небрежности).

³⁷⁶ См. Viet Nam, Ordinance of Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, art. 2; United Kingdom, Flood and Water Management Act, art. 1 (где речь идет о наводнениях и эрозии побережья, включая прорывы плотин, но не наводнения, когда сильные дожди приводят к прорыву канализационной системы).

³⁷⁷ South Africa, Disaster Management Act No. 57 of 2002, para. 1 (бедствие означает «постепенное или неожиданное, широко распространенное или локальное, природное или антропогенное явление, которое является причиной или несет в себе угрозу причинения смерти, вреда или заболеваний, причинения ущерба собственности, объектам инфраструктуры или окружающей среде или срыву функционирования общины, а также носит такие масштабы, которые превышают способность тех, кто негативно затронут бедствием, бороться с его последствием с применением только своих собственных ресурсов»); и Colombia, National System for the Management of Risks and Disasters Act, art. 4 (8) (объявление того, что бедствие является результатом стихийных или непреднамеренных антропогенных явлений, которые вызывают гибель людей или наносят ущерб имуществу, экономике или окружающей среде).

взятые, эти законы свидетельствуют о признании обязательства разрабатывать законодательные акты по вопросам борьбы со стихийными и антропогенными бедствиями.

122. Второй элемент законодательства по вопросам стихийных бедствий, который указывает государствам на то, что они обязаны с помощью двух различных методов определять объект, цель и задачи законодательных актов. Наиболее общий подход просто предусматривает, что законодательство преследует цель установления рамок для управления рисками в случае бедствий в целях предотвращения бедствий, уменьшения вреда и повышения степени готовности того или иного государства в случае бедствий³⁷⁸. Всего несколько других государств дополняли такие положения изложением более общих целей, таких как защита жизни³⁷⁹, или мотивацией закона, такой как предварительный опыт

³⁷⁸ См. South Africa, Disaster Management Act No. 57 of 2002, preamble (где предусматривается, что «политика в области управления деятельностью в случае бедствия нацелена на предотвращение или уменьшение риска опасности, снижение масштабов ущерба в случае бедствий, обеспечение готовности на случай чрезвычайных ситуаций, быстрое и эффективное реагирование на бедствие и восстановление в период после бедствия»); Viet Nam, Ordinance on Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, preamble (где излагаются положения, касающиеся деятельности, проводимой в целях предотвращения, контролирования и смягчения последствий наводнений и бурь); United Kingdom, Flood and Water Management Act, preamble (где предусмотрены меры, связанные с управлением деятельностью по уменьшению рисков в случае наводнения или эрозии побережья); United States, 6 U.S.C. para. 313 (b)(2)(A) (руководство по «предпринимаемым на национальном уровне усилиям по подготовке к [бедствиям], защиты от них, реагировании на них и восстановлении после них»); India, Disaster Management Act, preamble (где говорится об эффективном управлении деятельностью в случае бедствий); Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, art. 1 (где говорится о том, что цель закона заключается в установлении принципов, норм и механизмов, необходимых для создания системы уменьшения опасности бедствий, сокращения масштабов их последствий и обеспечения готовности к ним); Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Attention Act, art. 1 (которая регулирует все виды деятельности в области уменьшения рисков и предупреждения о бедствиях и чрезвычайных ситуациях, устанавливается институциональная база, которая уменьшает риски бедствий и чрезвычайных ситуаций); Colombia, National System for the Management of Risks and Disasters Act, art. 1 (управление деятельностью в случае бедствий, посредством осуществления процесса реализации политики, стратегических планов и постановлений, которые необходимы для снижения степени риска, управления рисками, а также обеспечения безопасности, благосостояния и уровня жизни людей); и Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act, art. 1 (вводящая в действие правила по предотвращению основных рисков и управления деятельностью в случае бедствий).

³⁷⁹ См., например, United States, 6 U.S.C. para. 313(b)(2) (задача заключается в уменьшении человеческих потерь и ущерба имуществу, а также защите страны от всех опасностей). См. также далее Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, art. 1 («Что касается цели защиты национальной территории, благосостояния граждан и их собственности, настоящий закон имеет своей целью создание механизма... для разработки планов предотвращения бедствий... обеспечивающих эффективные и упорядоченное руководство деятельностью по всеобъемлющему и систематическому предотвращению бедствий»); the Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), para. 2 (где определяется политика государств, направленная на поддержку права на жизнь и укрепление странового и институционального потенциала в области уменьшения опасности бедствий); и Sri Lanka, Disaster Management Act, preamble (где говорится о необходимости защищать человеческую жизнь и имущество людей, а также окружающую среду Шри-Ланки от бедствий).

в случае бедствий³⁸⁰. В то же время, например, в принятом в Индии национальном законе об управлении деятельностью в случае бедствий конкретно требуется принятие мер для предотвращения бедствий, учет мер по смягчению последствий и созданию потенциала по обеспечению готовности в случае бедствий³⁸¹. Соединенные Штаты стали применять немного более целевой подход, предполагающий, что Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям «разработает руководство относительно выявления потенциальных опасностей и оценки рисков и воздействия; смягчения воздействия по широкому кругу опасностей... при обеспечении необходимой готовности в случае чрезвычайных ситуаций и обращении к мерам реагирования»³⁸². В этих заявлениях предотвращение, смягчение последствий и обеспечение готовности определяются как конкретные задачи государств. В целях соблюдения последовательности в настоящем разделе будут рассмотрены эти три признанные компоненты базы в области уменьшения опасности бедствий и будут указаны конкретные релевантные положения законодательных актов государств.

1. Предотвращение риска

123. Предотвращение риска касается мер, которые государство принимает для уменьшения вероятности бедствия. С учетом этого в обсуждаемых законодательных актах прослеживаются три главных подхода при решении этой задачи: оценка риска, обмен информацией и контроль в области землепользования.

а) Оценка риска

124. Согласно Хиогской рамочной программе действий «отправным пунктом для деятельности по уменьшению риска бедствий и воспитанию культуры противодействия бедствиям является знание опасностей и физических, социальных, экономических и экологических факторов уязвимости бедствиям, с которыми сталкиваются большинство обществ, а также и моделей изменения опасностей и факторов уязвимости в краткосрочной и долгосрочной перспективе, на основе которого принимаются соответствующие меры»³⁸³.

125. Вторым приоритетным направлением деятельности Рамочной программы являются «выявление, оценка и мониторинг факторов риска бедствий и улучшения раннего предупреждения». Ключевые мероприятия в этих рамках заключаются в следующем:

а) подготовка, периодическое обновление и широкое распространение карт зон риска и смежной информации в надлежащем формате среди директивных органов и подверженных риску общин;

³⁸⁰ См., например, Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, preamble (ссылка на несколько факторов, побудивших принять этот закон, такие как Десятилетие Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности стихийных бедствий, такие климатические явления, как «Эль-Ниньо» и «Эль-Нинья», а также происходившие ранее в стране землетрясения, извержения вулканов, наводнения, ураганы и лесные пожары). См. также Viet Nam, Ordinance on Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, preamble (Указание на гибель людей и имущественные потери в результате наводнений и бурь).

³⁸¹ India, Disaster Management Act, art. 11.

³⁸² United States, 6 U.S.C. 3211.

³⁸³ Хиогская рамочная программа действий, пункт 17.

б) разработка систем показателей риска бедствий и уязвимости к ним в национальном и субнациональном масштабах, позволяющих директивным органам оценивать воздействие бедствий на социальные, экономические и экологические условия, а также информировать о полученных результатах директивные органы, общественность и группы населения, подверженные риску;

с) регистрация, анализ, обобщение и распространение на регулярной основе статистической информации о случаях бедствий, их воздействии и связанных с ними потерях с использованием международных, региональных, национальных и местных механизмов.

126. В Йогогамской стратегии в качестве ее первого принципа особо подчеркнуто, что «оценка риска является необходимым шагом для принятия надлежащей и успешной политики и мер по уменьшению опасности стихийных бедствий»³⁸⁴, а Генеральная Ассамблея подчеркнула важность оценки риска как на национальном, так и на местном уровнях в целях уменьшения степени уязвимости по отношению к опасностям и предотвращения пагубных последствий бедствий³⁸⁵.

127. Оценка риска на национальном уровне разнится в зависимости от финансовых и научных ограничений, региональных и местных потребностей и подхода каждого отдельного государства. В 2011 году 12 из 15 респондентов при проведении обследования в государствах-членах, входящих в состав Группы двадцати, сообщили о проведении на национальном уровне оценок риска, в то время как остальные 3 сообщили о том, что оценки риска находятся на этапе подготовки и будут проведены уже в 2013 году³⁸⁶. Обзор национальных и местных оценок риска на основе данных об опасности и уязвимости показывает, что эта деятельность наиболее широко осуществляется в контексте каждой превентивной стратегии на базе Хиогской рамочной программы действий³⁸⁷.

128. Имеются данные о том, что государства запрашивают помощь для проведения своих национальных оценок риска. По меньшей мере 40 стран обратились за помощью к Глобальной программе идентификации риска при Программе развития Организации Объединенных Наций, с тем чтобы углубить свои знания относительно опасности бедствий посредством проведения национальных оценок риска и задействования соответствующих национальных информационных систем³⁸⁸. Двенадцать стран из Латинской Америки и Южной

³⁸⁴ A/CONF.172/9, глава I, резолюция 1, приложение I.

³⁸⁵ Резолюции Генеральной Ассамблеи 59/233, пункт 3, 61/200, пункт 7, и 63/217, пункт 10.

³⁸⁶ См. the Group of 20/Organization for Economic Cooperation and Development methodological framework on disaster risk assessment and risk financing. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf.

³⁸⁷ См. the compilation of national progress reports on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2009-2011), Hyogo Framework for Action priority 1, core indicator 1.1. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf.

³⁸⁸ В числе достижений можно, в частности, указать на проведенную на национальном уровне оценку риска и существующей опасности в Лаосской Народно-Демократической Республике, завершенную оценку рисков в городских районах в таких странах, как Мексика, Мозамбик и Непал, создание национальной обсерватории по отслеживанию бедствий в Армении и начало проведения всеобъемлющей оценки риска в Мозамбике.

Азии обратились с просьбами об оказании помощи к структуре под названием «Центральноамериканская оценка рисков для целей оказания технической помощи в оценке рисков»³⁸⁹.

129. Было установлено, что из 14 обследованных стран в нескольких из них уделялось повышенное внимание таким вопросам, как выявление опасности бедствий, их оценка и мониторинг. Например, в Индии требуются принимаемые на государственном и окружном уровнях планы для определения конкретных уязвимых сторон и разработка мер по уменьшению степени вреда с учетом степени уязвимости³⁹⁰. В целях решения этих задач законодательство предусматривает, что руководящие принципы в отношении предотвращения и уменьшения последствий должны соблюдаться и учитываться при строительстве зданий в целях подтверждения того, что они возведены с соблюдением надлежащих стандартов, касающихся предотвращения бедствий³⁹¹. Мониторинг риска может осуществляться в различных формах, однако в целом он сопряжен с оценками риска и метеорологическим прогнозированием. Например, в законодательстве Японии содержится положение о том, что местные органы власти должны участвовать в метеорологическом прогнозировании, с тем чтобы содействовать предотвращению бедствий, вызываемых ураганами³⁹². На Филиппинах законодательство предусматривает оценки рисков и накопление знаний о них³⁹³. В законодательстве Вьетнама содержится призыв проводить метеорологическое прогнозирование и предусматривается налаживание партнерских отношений между государственным и частным сектором для достижения этих целей³⁹⁴. Аналогичным образом, законодательство Филиппин требует идентифицировать, оценивать и приоритизировать опасности и риски³⁹⁵ в целях сведения воедино накопленной на местном уровне информации о рисках бедствий, включая опасность стихийных бедствий, об уязвимых сторонах и связанных с изменением климата рисках для составления карты рисков на местном уровне³⁹⁶.

130. Некоторые государства используют практику текущего отслеживания погоды в качестве средства выявления потенциальных рисков. Например, в Соединенных Штатах Национальная метеорологическая служба первоначально начала действовать как служба, помогавшая фермерам, однако ее полезность с точки зрения предотвращения бедствий повысилась³⁹⁷. В Соединенных Штатах метеорологическое прогнозирование осуществляется несколькими структурами, включая Национальную метеорологическую службу, Федеральное авиационное управление (обеспечивает прогнозирование для авиакомпаний и авиарейсов), Национальное океаническое и атмосферное управление (исполь-

³⁸⁹ Бангладеш, Бутан, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Сальвадор, Индия, Непал, Пакистан, Панама, Перу и Шри-Ланка.

³⁹⁰ India, Disaster Management Act, art. 21.

³⁹¹ Ibid., art. 30.

³⁹² Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, art. 35.

³⁹³ The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), paras. 3-4 and 12.

³⁹⁴ Viet Nam, Ordinance on Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, arts. 10-11.

³⁹⁵ The Philippines, Philippine Disaster Reduction and Management Act (2010), para. 9.

³⁹⁶ Ibid., para. 12.

³⁹⁷ Marsha Baum, *When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law* (Westport, Connecticut, Praeger, 2007), p. 3.

зует свои системы для обеспечения функционирования национальной системы оповещения в случае стихийных бедствий), а также несколько органов власти на уровне штатов, таких как Департамент штата Юта по вопросам транспорта (обеспечивает прогнозирование, связанное с опасностью снежных обвалов)³⁹⁸. Кроме того, государства сотрудничают в создании международных систем метеорологического уведомления в рамках Всемирной метеорологической организации³⁹⁹.

b) Сбор и распространение информации о рисках

131. Сбор и распространение информации о рисках могут способствовать предотвращению в плане уменьшения степени уязвимости и обеспечения противодействия опасностям. В Хиогской рамочной программе действий эта цель разъясняется следующим образом⁴⁰⁰: «Масштабы бедствий можно существенно сократить, если население будет хорошо информировано и заинтересовано в создании потенциала предотвращения бедствий и противодействия им, что в свою очередь диктует необходимость сбора, компиляции и распространения соответствующих знаний и информации об опасностях, уязвимости и имеющихся возможностях». Как далее разъясняется в одном из докладов об осуществлении этой рамочной программы, «процессы сбора и распространения данных позволяют сотрудникам директивных органов и общественности понять ту степень, в которой та или иная страна подвержена различным опасностям, и степень ее уязвимости в социальном, экономическом, экологическом и территориальном планах. Такая информация, распространенная надлежащим и своевременным образом, позволяет общинам принимать эффективные меры по уменьшению степени риска»⁴⁰¹.

132. Согласно третьему приоритетному направлению действий Хиогской рамочной программы действий, государства обязуются принимать различные меры для достижения этой цели. В их число входит представление информации, управления и обмена ею посредством таких видов деятельности, как распространение «легко доступной для понимания информации относительно рисков бедствий и вариантов защиты». В Йогогамской стратегии содержится призыв заниматься сбором и распространением информации «для повышения осведомленности общественности о стихийных бедствиях и возможностях по уменьшению их воздействия»⁴⁰².

133. Сбор и распространение данных — это элемент стратегий, принятых на национальном уровне. Например, Китай представил информацию об активной стратегии открытия доступа к информации в отношении рисков, в том числе в рамках общенациональной стратегии информирования общественности⁴⁰³. Другие страны создали базы данных о потерях в результате бедствий, с тем

³⁹⁸ Ibid., pp. 9 and 14.

³⁹⁹ Ibid., p. 15.

⁴⁰⁰ Хиогская рамочная программа действий, пункт 18.

⁴⁰¹ Hyogo Framework for Action, “Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges”, p. 40. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.unisdr.org/files/19690_hfareportwebfinal.pdf.

⁴⁰² A/CONF.172/9, глава I, резолюция 1, приложение 1, пункт 12(a)(i).

⁴⁰³ См. резолюцию 66/302 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 8.

чтобы директивные органы были осведомлены о рисках и степени уязвимости на местном уровне⁴⁰⁴.

134. Что касается 14 обследованных государств, то в принятом в Соединенном Королевстве законодательстве содержится требование о ведении регистра уязвимых структур и предлагается распространять информацию и карты по районам, подверженным риску наводнений и эрозии⁴⁰⁵. В Алжире закон предусматривает, что граждане имеют право на получение информации о степени уязвимости или рисках, с которыми они сталкиваются в случае бедствий, доступных для них услуг в плане предотвращения рисков и структурах, которые занимаются вопросами управления деятельностью в случае бедствий⁴⁰⁶. В Колумбии создана национальная информационная система по вопросам управления рисками в случае бедствий, конкретная задача которой заключается в сборе и обеспечении доступа к информации, касающейся стандартов, протоколов, технологических решений и процессов, могущих снизить степень риска. По существу, эта структура действует в качестве национального банка знаний по вопросам, касающимся уменьшения риска бедствий⁴⁰⁷.

135. В некоторых случаях промышленные аварии становились поводом для принятия государствами более жестких положений, которые — в качестве одного из побочных эффектов — уменьшали бы степень опасности антропогенных бедствий посредством идентификации рисков и обмена информацией. В 1984 году из-за утечки химического газа в Бхопале, Индия, погибли и пострадали тысячи людей, жившие около химзавода⁴⁰⁸. После этой аварии в Индии были приняты законы, регулирующие промышленную деятельность. Принятый в 1986 году Закон об охране окружающей среды запрещает промышленным предприятиям, фабрикам или обрабатывающим объектам сброс загрязняющих экологическую среду веществ свыше установленных стандартов⁴⁰⁹. В принятых в 1989 году Правилах о производстве, хранении и импорте опасных химических веществ предусматривается обязанность следящих за борьбой с загрязнением органов периодически проводить инспекции на промышленных предприятиях⁴¹⁰ и требовать от промышленных предприятий представления аудиторских докладов и планов управления деятельностью в случае чрезвычайных бедствий⁴¹¹.

136. Из-за происшедшей в Бхопале аварии было установлено требование, которое касалось документов о проведении оценки экологического воздействия, обязательных документов, содержащих информацию о любых потенциально неблагоприятных последствиях для окружающей среды, а также предложенных планов деятельности по управлению в случае бедствия для устранения таких неблагоприятных последствий, что является другим средством идентификации

⁴⁰⁴ Ibid., para. 24.

⁴⁰⁵ United Kingdom, Flood and Water Management Act, art. 21.

⁴⁰⁶ Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act, art. 11.

⁴⁰⁷ Colombia, National System for the Management of Risks and Disasters Act, art. 45.

⁴⁰⁸ Julian Francis, "Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster", in *Tsunami and Disaster Management: Law and Governance*, C. Ray Kumar and D. K. Srivastava, eds. (Hong Kong, Sweet & Maxwell Asia, 2006).

⁴⁰⁹ Ibid.

⁴¹⁰ Ibid., pp. 246–247.

⁴¹¹ Ibid.

рисков и обмена информацией⁴¹². Постановления в отношении промышленности также могут включать в себя связанные с правом на информирование положения, например Закон о планировании на случай чрезвычайной ситуации и праве общин на информирование, который был принят в Соединенных Штатах в 1986 году и предусматривал создание реестра по вопросам токсичных выбросов⁴¹³. Этот закон предусматривает требование о предоставлении публичной отчетности относительно выброса токсичных химических веществ⁴¹⁴. Затем другие группы стали использовать эту информацию для того, чтобы лучше понять такие вопросы, как степень рисков, распределение рисков и снижение уровня рисков⁴¹⁵.

с) Механизмы контроля в сфере землепользования

137. Посредством механизмов контроля в сфере землепользования государства пытаются предотвратить либо конкретные виды деятельности в особых уязвимых районах, либо перекрыть все виды доступа в тот или иной конкретный район. Степень контроля, по всей видимости, зависит от вероятности и серьезности риска в том или ином конкретном районе. Например, Алжир определяет свои главные задачи, как повышение степени осведомленности о риске и отслеживание риска с учетом рисков в сфере строительства и разработку планов на случай управления деятельностью во время всех видов бедствий⁴¹⁶. До указания ряда конкретных мер, которые государство может принимать в рамках своих планов управления деятельностью в случае бедствий, в этом законе приводятся пять следующих основных принципов, которые должны лежать в основе государственной политики: принцип предосторожности, принцип сосуществования, принцип превентивных действий и оперативной ликвидации последствий, принцип участия и принцип учета новых и новаторских технических методов⁴¹⁷. Он предлагает установить запрет на строительство и проживание в зонах, подверженных опасности землетрясений или наводнений⁴¹⁸. Аналогичным образом, Коста-Рика может вводить ограничения на землепользование, с тем чтобы избегать бедствия⁴¹⁹. Соединенное Королевство также наделило себя широкими по сфере охвата полномочиями по ограничению или санкционированию некоторых видов землепользования⁴²⁰.

138. В 1991 году Индия ввела в действие прибрежную регуляционную зональную систему уведомления для контроля за деятельностью по освоению ресурсов в пределах 500 метров от верхней точки прилива в качестве средства уменьшения потенциального ущерба, наносимого цунами⁴²¹. Системы контроля за землепользованием также эффективно действуют на Кубе, где Институт территориального планирования разрабатывает положения, требующие, чтобы

⁴¹² Ibid., p. 247.

⁴¹³ Kim Fortun, "Environmental right-to-know and the transmutations of law", in *Catastrophe: Law, Politics and The Humanitarian Impulse*, Austin Sarat and Javier Lezaun, eds. (Amherst, University of Massachusetts Press, 2009).

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act, art. 7.

⁴¹⁷ Ibid., art. 8.

⁴¹⁸ Ibid., art. 19.

⁴¹⁹ Costa Rica, National Emergency and Risk Prevention Act, art. 34.

⁴²⁰ United Kingdom, Flood and Water Management Act, art. 3.

⁴²¹ Julian Francis, "Legal aspects of disaster management and rehabilitation", pp. 247–248.

при реализации некоторых строительных проектов соблюдались минимальные требования техники безопасности⁴²². Эти положения могут также полностью запрещать строительство в некоторых местностях⁴²³. Правительство Кубы также поощряет урбанизацию посредством обеспечения доступа сельского населения к основным государственным службам; уменьшения численности населения, проживающего в городах, рисков бедствий, степень которых повышается в связи с перенаселенностью и которые могут быть предотвращены⁴²⁴. Задействуя эти механизмы контроля за землепользованием, государства пытаются снизить степень подверженности населения потенциальным угрозам и ограничить любой ущерб, который может наступить в результате бедствия в этом районе. Однако в некоторых случаях степень эффективности механизма контроля за землепользованием является меньшей. Например, в Соединенных Штатах некоторые правительственные ограничения на землепользование могут быть запрещены⁴²⁵.

139. Постановления по экологическим вопросам также применялись в Соединенных Штатах и являются другим видом ограничения на землепользование. Из-за осушения болот в Луизиане во время промышленного строительства резко снизилась естественная способность региона защищаться от ураганов; однако правительство может принимать меры по контролю за деятельностью в отношении болотных угодий на основании Закона о чистоте воды⁴²⁶. Защищая и восстанавливая болотные угодья, государство, среди прочего, надеется на уменьшение вреда, вызываемого ураганами, посредством использования природного буфера, коим являются болотные угодья⁴²⁷.

140. Хотя в плане предотвращения риска может применяться ряд подходов, в этой связи можно изложить, по меньшей мере, несколько конкретных сообщений, касающихся мер по уменьшению опасности бедствий.

2. Уменьшение вреда

141. Уменьшение вреда сопряжено с мерами, которые государства принимают для уменьшения объема вреда, вызванного тем или иным бедствием. Этот подход может принимать различные формы, включая требование о том, чтобы сооружения в находящихся в зоне риска районах отвечали определенным стандартам безопасности или были защищены дамбами или плотинами.

а) Строительные стандарты

142. В законодательстве Алжира содержится предложение устанавливать строительные стандарты с учетом различных видов бедствий⁴²⁸. Во Вьетнаме указом разрешается как обеспечение соблюдения строительных стандартов, так

⁴²² Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, p. 218.

⁴²³ Ibid.

⁴²⁴ Ibid.

⁴²⁵ *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992) (в решении по этому делу было признано, что статут Южной Каролины, запрещающий землевладельцу возводить постоянные жилищные структуры на островах у берегов Южной Каролины, содержит положение об изъятии, предусматривающее только выплату компенсации).

⁴²⁶ Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, pp. 211–212.

⁴²⁷ Ibid.

⁴²⁸ Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act, art. 23.

и строительство таких объектов, как плотины⁴²⁹. В британском законодательстве имеется ряд примеров предпринимаемых на государственном уровне мер во время наводнения или в рамках деятельности по управлению в случае опасности эрозии побережья, а именно снос или перестройка сооружений и использование нормотворческих государственных полномочий, с тем чтобы санкционировать, требовать, ограничивать или предотвращать некоторые виды деятельности⁴³⁰. Кроме того, на государстве лежит обязанность вести реестр структур, содержащий также информацию относительно владельцев и хода работ по ремонту сооружений, которые, по всей видимости, оказывают большое воздействие на район, подверженный риску наводнения⁴³¹. Этот закон дополняет закон о строительстве 1984 года и содержит требование о том, чтобы рабочие, занимающиеся возведением, монтажом или оборудованием здания, принимали меры по повышению степени стойкости этой структуры к наводнениям или в контексте противостояния бедствиям⁴³².

b) Страхование

143. Системы страхования — это другая форма предпринимаемых государствами усилий по уменьшению последствий вреда от бедствий. В 1991 году Индия приняла Государственный закон о страховании гражданской ответственности, который содержит требования о том, чтобы промышленные предприятия использовали стратегии по вопросам страхования для покрытия всех обязательств, которые могут возникнуть в связи с их деятельностью, например, обязательство покрывать любой потенциальный ущерб окружающей среде⁴³³. В Соединенных Штатах была принята национальная программа страхования на случай наводнений, которая призвана уменьшить вероятность того, что население будет проживать в зонах затопления, и это позволяет снизить опасность бедствия⁴³⁴. В рамках этой программы физическим лицам рекомендуется покидать зоны наводнения посредством установления требования о том, что владельцы собственности заключали договор страхования на случай наводнений и повышения ставок страховки всякий раз, когда они обращаются с требованиями о покрытии по линии страховки ущерба от наводнения⁴³⁵. В Калифорнии также был введен специальный штатный режим страхования на случай землетрясений, который функционирует аналогичным образом⁴³⁶.

144. Хотя в довольно незначительном числе документов по вопросам уменьшения риска бедствий конкретно указываются специальные меры, которые государства должны в необязательном или обязательном порядке принимать для уменьшения степени вреда, во всех планах в той или иной форме содержится указание на необходимость его уменьшения в качестве одной из целей законодательства, а решение вопроса о конкретных методах, используемых компе-

⁴²⁹ Viet Nam, Ordinance on Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, arts. 34–35.

⁴³⁰ United Kingdom, Flood and Water Management Act, art. 3.

⁴³¹ Ibid., art. 21.

⁴³² Ibid., art. 40.

⁴³³ Julian Francis, “Legal aspects of disaster management and rehabilitation”, p. 248.

⁴³⁴ Daniel A. Farber and Jim Chen, *Disasters and the Law*, p. 228.

⁴³⁵ Ibid.

⁴³⁶ Olivier Moreteau, “Catastrophic harm in United States law: liability and insurance”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 58 (2010), pp. 69 and 80.

тентными властями, которым поручено разрабатывать и принимать новые положения и законодательные акты, оставлено на их усмотрение.

3. Готовность

145. Обеспечение готовности на случай бедствий — это меры, которые государство заблаговременно и обычно принимает и которые предусматривают оказание помощи после того, как бедствие произошло. В принятом в Южной Африке в 2002 году Законе о регулировании деятельности в случае бедствий содержится следующее подробное определение: «готовность в случае чрезвычайной ситуации означает состояние готовности, позволяющее государственным органам и другим ведомствам, занимающимся управлением деятельностью в случае бедствия, частному сектору, общинам и физическим лицам мобилизовываться, организовываться и принимать меры по оказанию чрезвычайной помощи для борьбы с надвигающимся или текущим бедствием или последствиями бедствия»⁴³⁷. Одним из наиболее общих методов, с помощью которого государства решают задачу обеспечения готовности к бедствиям, — это установление институциональной иерархии ведомств или структур и определение их функций и обязанностей.

а) Институциональные рамки

146. В законах многих государств содержится подробное описание нового учреждения, специально созданного для содействия разработке стратегий по уменьшению опасности бедствий, включая обеспечение готовности к бедствиям⁴³⁸, либо указываются уже существующие политические и неправительственные структуры, наделяемые дополнительными функциями⁴³⁹. Зачастую эти новые иерархические отношения являются разнообразными и предусматривают участие членов из широкого круга правительственных ведомств, а в некоторых случаях неправительственных структур, таких как предпринимательские круги и профсоюзные организации. С учетом акцента на управлении деятельностью в случае бедствия в отдельных законодательных актах не вызывает удивления тот факт, что значительная часть почти каждого государственного закона посвящена таким вопросам, как определение, укомплектование штатов и идентификация функций новых правительственных учреждений, конкретно касающихся вопросов бедствий. Из всех обследованных государств только Алжир не определяет ту степень, в которой правительство несет ответственность за разработку и реализацию политики в таких областях, как уменьшение опасности бедствий или управление деятельностью в случае бедствий⁴⁴⁰. Боль-

⁴³⁷ South Africa, Disaster Management Act No. 57 of 2002, art. 1.

⁴³⁸ См., например, Национальное управление Индии по вопросам регулирования деятельности в случае бедствий, учрежденное в соответствии со статьей 3 Закона о регулировании деятельности в случае бедствия, а также Национальный совет по вопросам уменьшения опасности бедствий и реагирования на них Многонационального Государства Боливия, учрежденный статьей 8 Закона об уменьшении степени риска и регулировании деятельности в случае бедствий.

⁴³⁹ См., например, Viet Nam, Ordinance on Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, art. 6.

⁴⁴⁰ См. Алжир, Закон о предотвращении риска и управлении деятельностью в случае бедствия, статьи 50 и 52 (в которых содержится призыв о разработке национальных, районных и муниципальных планов по управлению деятельностью в случае бедствий, но не указываются конкретно структура, состав или ключевые компоненты плана).

шинство государств не только создали национальные ведомства и разработали национальный план управления деятельностью в случае бедствий, но и создали децентрализованные параллельные структуры на иных уровнях управления⁴⁴¹. Например, в принятом в Индии Законе об управлении деятельностью в случае бедствия предусматривается создание национального управления по вопросам регулирования деятельности в случае бедствий⁴⁴², на которое возлагается обязанность разработки национального плана по регулированию деятельности в случае бедствий⁴⁴³. В нем также предусматривается создание штатных⁴⁴⁴ и окружных⁴⁴⁵ ведомств, которым поручается реализовывать национальный план на местном уровне.

147. Как правило, эти структуры, особенно на национальном уровне, охватывают большой круг правительственных ведомств и поэтому обладают самым разнообразным экспертным опытом⁴⁴⁶. На Филиппинах в Национальный совет по вопросам уменьшения степени риска в случае бедствий и управления деятельностью во время бедствий, который возглавляет секретарь Департамента национальной обороны, также входят секретари Департамента внутренних дел и местного управления, Департамента по вопросам социального обеспечения и развития, Департамента по вопросам науки и техники, Национального управления по вопросам экономики и развития, Департамента здравоохранения, Департамента по вопросам окружающей среды и природных ресурсов, Департамента сельского хозяйства и 36 других членов, включая представителей иных правительственных органов, региональных и местных представителей и частный сектор, а также представителей гражданского общества⁴⁴⁷.

148. Несколько государств приняли решение о том, что глава правительства должен быть главным представителем учреждений, отвечающих за управление деятельностью в случае бедствий, что свидетельствует о той степени важности, которую они придают вопросу управления деятельностью в случае бедствия⁴⁴⁸. Шри-Ланка распространяет сферу действия этого принципа и включает в него не только президента, но и премьер-министра и лидера оппозиции в качестве руководителей Национального совета по управлению деятельностью в случае бедствий⁴⁴⁹.

⁴⁴¹ См., например, Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Attention Act, arts. 11-12; Viet Nam, Decree No. 32-CP, (20 May 1996), arts. 3 and 7; The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), paras. 10-11; South Africa, Disaster Management Act No. 57 of (2002), paras. 22-25 and 43-50; Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, arts. 3-5; и United States, 6 U.S.C. 317.

⁴⁴² India, Disaster Management Act, art. 3.

⁴⁴³ Ibid., art. 10.

⁴⁴⁴ Ibid., art. 14.

⁴⁴⁵ Ibid., art. 25.

⁴⁴⁶ См., например, Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Attention Act, art. 8; Viet Nam, Decree No. 32, art. 11; South Africa, Disaster Management Act No. 57 of (2002), para. 5; и Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, art. 10.

⁴⁴⁷ The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), para. 5.

⁴⁴⁸ See, for example, Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, art. 11; Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, art. 10; Colombia, National System for the Management of Risks and Disasters Act, art. 9; and Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Management Act, art. 8.

⁴⁴⁹ Sri Lanka, Disaster Management Act, art. 3.

149. Наконец, в законодательстве по вопросам управления деятельностью в случае бедствий также, как правило, предусматриваются функции, которые должны брать на себя ведомства и быть учтены в планах по управлению⁴⁵⁰. Например, в Колумбии требуется, чтобы в национальном плане была предусмотрена система идентификации и приоритизации рисков, отслеживания рисков, информирования затрагиваемых групп населения о наличии рисков и принятия упреждающих мер для предотвращения или сокращения вреда, причиненного бедствиями⁴⁵¹.

b) Финансирование

150. Законодательство предусматривает выделение финансовых средств, с тем чтобы правительство могло выполнять принятые на себя обязательства. В законы об управлении деятельностью в случае бедствий государства в большинстве случаев включают определенные положения, касающиеся финансирования. Однако большинство государств в эти законы не включают конкретные положения об ассигнованиях. В принятом в Алжире законе отсутствуют положения, касающиеся финансирования. В нескольких законах предусматривается создание фонда для использования в целях управления деятельностью в случае бедствий, включая уменьшение степени риска⁴⁵². В некоторых государствах создание таких фондов разрешается, но это не является обязательным⁴⁵³. Наконец, в Соединенных Штатах⁴⁵⁴, Филиппинах⁴⁵⁵ и Шри-Ланке⁴⁵⁶ действуют

⁴⁵⁰ См., например, Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Attention Act, art. 5; United States, 6 U.S.C. 318; India, Disaster Management Act, art. 10; Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, arts. 3-5; The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), para. 6; Sri Lanka, Disaster Management Act, art. 4; South Africa, Disaster Management Act No. 57 of (2002), para. 4; Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, art. 7; и United Kingdom, Flood and Water Management Act, art. 7.

⁴⁵¹ Colombia, National System for the Management of Risks and Disasters Act, art. 6.

⁴⁵² Plurinational State of Bolivia, Risk Reduction and Disaster Attention Act, art. 21 (предусматривается создание фонда по уменьшению степени рисков и экологическому восстановлению); Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, arts. 12-13 (создание национального фонда на случай бедствий, в котором будут размещены средства из национального бюджета и по линии внутренних и международных дотаций); и Colombia, National System for the Management of Risks and Disasters Act, arts. 46-54 (переименование Национального фонда для деятельности в случае бедствий в Национальный фонд по управлению деятельностью по уменьшению степени бедствий и разработка процедур, связанных с управлением этим фондом).

⁴⁵³ Viet Nam, Ordinance on Prevention and Control of Floods and Storms and Implementation Provisions, art. 27; India, Disaster Management Act, arts. 46-49; Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, arts. 94 and 101; South Africa, Disaster Management Act No. 57 of (2002), paras. 56-57; United Kingdom, Flood and Water Management Act, art. 16.

⁴⁵⁴ United States, 6 U.S.C. 321j (санкция на выделение ассигнований в размере более 5,5 млрд. долл. США на период 2004–2013 годов).

⁴⁵⁵ The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), para. 21 (местный фонд для уменьшения степени опасности бедствий и управления соответствующей деятельностью финансируется в размере не менее 5 процентов от прогнозируемых поступлений из регулярных источников (например, налоговые поступления) для содействия осуществлению деятельности по управлению рисками в случае бедствий, при этом 30 процентов средств этого фонда проходят по разделу «Быстрое реагирование»). См. также пункт 23 (выделение 1 млрд. песо Управлению гражданской обороны для осуществления деятельности по уменьшению степени риска

законы, предусматривающие конкретные объемы финансирования на деятельность по управлению в случае бедствий. Эти связанные с финансированием положения позволяют государствам участвовать в реализации стратегий по вопросам уменьшения опасности бедствий без какой-либо необходимости разработки второго комплекса процедур в сфере составления бюджета.

с) Подготовка и просвещение на общинном уровне

151. Обеспечение готовности в случае бедствий сопряжено с обеспечением готовности на общинном уровне. Большинство государств решили эту задачу благодаря проведению просветительских и информационных кампаний, предусмотренных в их законах по вопросу об уменьшении опасности бедствий. Например, в Японии Общество Красного Креста Японии конкретно определено в качестве организации, наделенной специальной функцией относительно обеспечения готовности на общинном уровне⁴⁵⁷. И напротив, Филиппины призывают к тому, чтобы деятельность по управлению рисками в случае бедствия осуществлялась в средних школах и вузах, и санкционируют учебную подготовку и образование всех сотрудников государственных органов, занимающихся вопросами управления деятельностью по уменьшению степени рисков в случае бедствий⁴⁵⁸.

152. Кроме того, в принятом в Индии законе, среди прочего, рекомендуется выявлять здания, которые могут использоваться в качестве центров для оказания чрезвычайной помощи в случае бедствия, хранения продовольствия, предоставления информации представителям государственных органов, поощрять участие неправительственных организаций и гражданского общества и обеспечивать, чтобы коммуникационные системы действовали исправно (например, посредством периодических проверок)⁴⁵⁹. В Японии предусматривается, что местные планы на случай бедствий должны содержать положения, которые касаются обеспечения провианта в случае чрезвычайной ситуации, его хранения и распределения, а также общие положения об операциях, касающихся предотвращения бедствий⁴⁶⁰. В то же время Вьетнам уделяет особое внимание образованию, разработке просветительских программ для углубления общего понимания таких явлений, как ураганы и наводнения⁴⁶¹. Соединенное Королевство предлагает создавать механизмы финансовой поддержки физических лиц и обеспечивать просвещение и ориентирование по таким вопросам, как управление деятельностью в случае опасности⁴⁶². Однако, как правило, эти государства вырабатывают лишь несколько конкретных рекомендаций или требований, касающихся структуры или содержания такого образования.

бедствий).

⁴⁵⁶ Sri Lanka, Disaster Management Act, art. 16 (предоставление Национальному совету по управлению деятельностью в случае бедствия стартового капитала в размере 10 млн. рупий).

⁴⁵⁷ Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, art. 2.

⁴⁵⁸ The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), para. 4.

⁴⁵⁹ India, Disaster Management Act, art. 30.

⁴⁶⁰ Japan, Disaster Countermeasures Basic Act, art. 42.

⁴⁶¹ Viet Nam, Decree No. 32, art. 11.

⁴⁶² United Kingdom, Flood and Water Management Act, art. 3.

d) Раннее предупреждение

153. Фактор раннего предупреждения был признан Генеральной Ассамблеей в качестве одного из важных аспектов предотвращения бедствий еще в 1971 году⁴⁶³. Этот аспект был включен в почти все последующие резолюции Ассамблеи по этому вопросу⁴⁶⁴. Экономический и Социальный Совет подчеркнул, что раннее уведомление должно быть одним из «ключевых элементов» в рамках предпринимаемых на региональном, национальном и местном уровнях усилий в области предотвращения⁴⁶⁵.

154. Как отмечается в Июкогамской стратегии «раннее предупреждение в случае надвигающихся бедствий и эффективное распространение информации в этой связи... являются ключевыми факторами для успешного предотвращения бедствия»⁴⁶⁶. Раннее предупреждение рассматривалось в качестве одного из существенно важных механизмов предотвращения на национальном, региональном и международном уровнях⁴⁶⁷.

155. Хиогская рамочная программа действий является наиболее четкой, когда речь заходит о раннем оповещении, поскольку в ней в качестве второго приоритетного направления действий оно указывается и предполагаются следующие ключевые мероприятия, которые могут осуществлять государства:

«d) создание ориентированных на интересы населения систем раннего предупреждения, включая системы, которые позволяют своевременно передавать оповещения, понятные для тех, кто подвергается риску, которые учитывают демографические, гендерные, культурные и связанные с обеспечением средств к существованию особенности целевых групп, предусматривая, в частности, предоставление руководящих указаний относительно того, каким образом надлежит действовать по получению оповещений, и которые содействуют эффективной работе органов, занимающихся управленческими аспектами борьбы с бедствиями, и других директивных органов.

e) Создание, периодический обзор функционирования и сопровождение информационных систем, входящих в состав систем раннего предупреждения, в целях обеспечения принятия быстрых и согласованных действий в случае объявления тревоги/возникновения чрезвычайной ситуации.

...

g) Проведение в жизнь итоговых решений второй Международной конференции по раннему предупреждению, состоявшейся в Бонне, Германия, в 2003 году, в том числе посредством укрепления координации и сотрудничества между всеми соответствующими секторами и субъектами в контексте деятельности в области раннего предупреждения, чтобы добиться создания в полной мере эффективных систем раннего предупреждения.

⁴⁶³ В пункте 8 своей резолюции 2816 (XXVI) Генеральная Ассамблея предложила правительствам-потенциальным получателям помощи улучшить национальные системы предупреждения о стихийных бедствиях.

⁴⁶⁴ См. например, резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182; 59/233, пункт 7; 60/196, пункт 8; 61/200, пункт 9; и 63/217, пункт 12.

⁴⁶⁵ Резолюция 1999/63 Экономического и Социального Совета.

⁴⁶⁶ A/CONF.172/9, глава I, резолюция 1, приложение I.

⁴⁶⁷ См., например, резолюцию 36/225 Генеральной Ассамблеи.

h) Осуществление итоговых рекомендаций Маврикийской стратегии по дальнейшему осуществлению Барбадосской программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств, включая создание и укрепление эффективных систем раннего предупреждения, а также других мер по смягчению и реагированию»⁴⁶⁸.

156. Обзор существующих национальных систем раннего предупреждения, охватывающих общины, включает в себя следующие государства или территории: Австралия, Ангилья, Антигуа и Барбуда, Армения, Бангладеш, Боливия (Многонациональное Государство), Ботсвана, Британские Виргинские острова, бывшая югославская Республика Македония, Вануату, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гана, Гватемала, Германия, Гондурас, Индия, Грузия, Доминиканская Республика, Замбия, Индонезия, Италия, Кабо-Верде, Каймановы Острова, Канада, Кения, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Маврикий, Мадагаскар, Малайзия, Мальдивские Острова, Марокко, Маршалловы Острова, Мексика, Мозамбик, Монголия, Нигерия, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Острова Кука, Острова Тёркс и Кайкос, Панама, Парагвай, Перу, Польша, Сальвадор, Сенегал, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сирийская Арабская Республика, Соединенные Штаты, Соломоновы Острова, Фиджи, Финляндия, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эквадор, Ямайка и Япония⁴⁶⁹.

157. Что касается 14 отобранных государств, то в Алжире⁴⁷⁰, Филиппинах⁴⁷¹ и Индии⁴⁷² конкретно предусматривается создание систем раннего предупреждения, в то время как в других государствах их наличие презюмируется посредством ссылки на обмен информацией или оперативное информирование об угрозах. В Южной Африке предусматривается, что государство должно собирать и распространять информацию о явлениях, которые вызывают или усугубляют бедствия, о факторах риска, системах раннего предупреждения и ресурсах для реагирования в случае чрезвычайных ситуаций⁴⁷³. В Никарагуа подробно оговорены элементы государственной трехаспектной системы определения уровня риска в рамках ее системы раннего предупреждения⁴⁷⁴.

158. Разумеется, что раннее предупреждение не является единственным элементом в рамках национальной политики или законодательства. Ссылки на эту меру можно найти в многосторонних и двусторонних соглашениях и в решениях судебных органов. С учетом его практической важности считается целесообразным привести некоторые примеры того, как вопрос о раннем предупреждении рассматривается в этих трех других источниках.

⁴⁶⁸ Хиогская рамочная программа действий, пункт 17(ii).

⁴⁶⁹ См. подборку национальных докладов о ходе осуществления Хиогской рамочной программы действий (2009–2011 годы), приоритет 2 Хиогской рамочной программы действий, основной показатель 2.3. С текстом можно ознакомиться в сети Интернет по следующему адресу: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority2-3%282009-2011%29.pdf.

⁴⁷⁰ Algeria, Risk Prevention and Disaster Management Act, art. 17.

⁴⁷¹ The Philippines, Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act (2010), para. 4.

⁴⁷² India, Disaster Management Act, art. 30.

⁴⁷³ South Africa, Disaster Management Act (2002), para. 17.

⁴⁷⁴ Nicaragua, Law Establishing a National System for the Prevention of, Mitigation of and Attention to Disasters, arts. 26–31.

159. Согласно Соглашению АСЕАН, государства должны не только создавать системы раннего предупреждения, но и поддерживать их и проводить обзор их функционирования⁴⁷⁵. В частности, обзор может охватывать определение целесообразности системы предупреждения на основе регулярной оценки риска⁴⁷⁶. Система раннего предупреждения должна располагать механизмом своевременного доведения информации до населения⁴⁷⁷. Следует предпринять усилия для уведомления и просвещения людей, находящихся на территории государства или под его контролем, о том, как реагировать на сигналы существующих систем раннего предупреждения⁴⁷⁸. Генеральная Ассамблея указывала, что системы раннего предупреждения должны быть «ориентированы на людей»⁴⁷⁹. В зависимости от обстоятельств, государствам следует также создавать механизм раннего предупреждения для уведомления других государств о трансграничных последствиях опасностей⁴⁸⁰.

160. В двусторонних соглашениях также содержатся положения о системах раннего предупреждения. Например, в соглашении между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами, заключенном в 1958 году, содержится положение о совершенствовании систем раннего предупреждения для достижения «большей точности и своевременности прогнозов относительно ураганов и связанных с ними сильными ветрами, приливами и наводнениями»⁴⁸¹. На внутригосударственном уровне практика в сфере раннего предупреждения получила широкое развитие и в значительной степени адаптирована к индивидуальным потребностям и факторам риска⁴⁸².

161. Европейский суд по правам человека подтвердил наличие обязательства создавать системы раннего предупреждения. В решении по делу *Будаевой* Суд постановил, что непринятие «властями мер по обеспечению функционирования системы раннего предупреждения не может быть оправдано»⁴⁸³. Кроме того, Суд пришел к выводу о наличии «причинной связи между серьезными административными недоработками», включая отсутствие системы раннего предупреждения, гибель и травмы петиционеров⁴⁸⁴. Кроме того, Суд, хотя не используя прямо термин «раннее предупреждение», также пришел к выводу о том, что согласно статье 2 Европейской конвенции о защите прав человека (право на жизнь), на государствах лежит «позитивное обязательство... надлежащим образом информировать общественность о любой угрожающей жизни чрезвычайной ситуации»⁴⁸⁵.

⁴⁷⁵ Art. 7 (1).

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ Ibid.

⁴⁷⁸ Ibid.

⁴⁷⁹ Резолюции Генеральной Ассамблеи 60/196, пункт 8; 61/200, пункт 9; и 63/217, пункт 12.

⁴⁸⁰ ASEAN Agreement, art. 7 (2).

⁴⁸¹ Exchange of Notes between the United Kingdom and the United States of America Constituting an Agreement for the Continued Operation of Hurricane Research Stations in the Cayman Islands established under the Agreement of 30 December 1958 as amended by the Agreement of 15 February 1960, of 23 November and 12 December 1966, United Nations, *Treaty Series*, vol. 603, No. 8735, p. 235.

⁴⁸² UNISDR, *Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples: Good Practices and Lessons Learned* (Bonn, 2010).

⁴⁸³ *Budayeva and Others v. Russia*, para. 155.

⁴⁸⁴ Ibid., para. 158.

⁴⁸⁵ Ibid., para. 131.

Е. Предложения в отношении проектов статей

162. С учетом вышеизложенного Специальный докладчик предлагает следующие два проекта статей:

Проект статьи 16

Обязанность предотвращать

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

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

Проект статьи 5 ter

Сотрудничество в области уменьшения риска бедствия

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